

Les Optants Hongrois et la Réforme agraire Roumaine

THÈSE
pour le Doctorat en Droit

Présentée et soutenue le 15 Novembre 1929, à 14 heures

PAR

CAIUS JEAN DOBRIN

DOCTEUR EN DROIT DE LA FACULTÉ DE CLUJ (ROUMANIE)

DIPLOMÉ DE L'INSTITUT DES HAUTES ETUDES INTERNATIONALES
DE PARIS

Président : M. LE FUR, Professeur
Suffragants : { M. BASDEVANT, Professeur
 M. CASSIN, Professeur

A. PEDONE

Libraire de la Cour d'Appel et de l'Ordre des Avocats
13, rue Soufflot, 13. — PARIS

1929

CAIUS JEAN DOBRIN

Les Optants Hongrois
et la
Réforme agraire Roumaine



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555812_0032

Les Optants Hongrois et la Réforme agraire Roumaine

THÈSE
pour le Doctorat en Droit

Présentée et soutenue le 15 Novembre 1929, à 14 heures

PAR

CAIUS JEAN DOBRIN

DOCTEUR EN DROIT DE LA FACULTÉ DE CLUJ (ROUMANIE)

DIPLOMÉ DE L'INSTITUT DES HAUTES ETUDES INTERNATIONALES
DE PARIS

Président : M. LE FUR, Professeur
Suffragants : { M. BASDEVANT, Professeur
 M. CASSIN, Professeur

A. PEDONE
Libraire de la Cour d'Appel et de l'Ordre des Avocats
13, rue Soufflot, 13. — PARIS

1929

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



Les Optants Hongrois et la Réforme Agraire Roumaine

....« les fondateurs des anciennes républiques
« avaient également partagé les terres, cela
« seul faisait un peuple puissant, c'est-à-dire
« une société bien réglée, cela faisait aussi
« une bonne armée, chacun ayant un égal in-
« térêt, et très grand, à défendre sa patrie. »

(MONTESQUIEU

Grandeur et décadence des Romains

Ed. Tallandier, p. 16)

CHAPITRE PREMIER

APERÇU HISTORIQUE DE L'AFFAIRE DES OPTANTS HONGROIS

Par une note adressée à la Conférence des Ambassadeurs le 16 Août 1922, le Gouvernement Royal de la Hongrie attirait l'attention sur le fait que la réforme agraire pratiquée par la Roumanie dans les territoires anciennement hongrois, et aujourd'hui réunis au Royaume de Roumanie, privait les individus, ayant leur indigénat dans ces territoires et ayant opté en vertu du Traité de Trianon pour la nationalité hongroise, de leurs biens immobiliers — mesure contraire aux dispositions de l'article 63, du Traité de Trianon, et de l'article 3 du Traité des Minorités conclu le 9 Décembre 1919 entre les Principales Puis-

sances alliées et associées, d'un côté et la Roumanie, de l'autre.

Dans sa réponse du 31 Août 1922, la Conférence des Ambassadeurs se dessaisissait par le motif que :

« Les réclamations présentées par le Gouvernement hongrois, dans ses notes se référant entièrement aux stipulations du Traité entre la Roumanie et les Principales Puissances alliées et associées relativement aux minorités, doivent, conformément à ce traité, être adressées à la Société des Nations. La Conférence des Ambassadeurs a toujours estimé qu'elle n'avait pas à se prononcer sur des questions de ce genre ».

A la suite d'une nouvelle démarche faite par le Gouvernement hongrois auprès de la conférence des Ambassadeurs, celle-ci l'invita, dans sa réponse du 27 Février 1923, à s'adresser au Conseil de la Société des Nations, organe compétent pour statuer sur les affaires des minorités.

C'est à partir de ce moment que cette affaire appelée « affaire des optants », prend des proportions parfois exagérées et préoccupe l'opinion internationale.

Il faut souligner, dès maintenant, que la qualification de ce procès, désormais d'intérêt international, est extrêmement incertaine — C'est une affaire où le point de vue politique et le point de vue juridique s'entremêlent à chaque pas — Une preuve qu'il en est ainsi, c'est que le Gouvernement Hongrois adressa sa première requête introductive d'instance au Conseil de la S.D.N. et, demandant *une décision au*

fond, continua ensuite, au cours des différentes phases que traversa ce conflit, à réclamer une décision judiciaire.

Le Gouvernement hongrois s'adressa donc, conformément aux indications reçues de la Conférence des Ambassadeurs, au Conseil de la S.D.N., en vertu de l'article 11, alinéa 2 du Pacte. Dans les conclusions de sa requête du 15 Mars 1923, il demandait :

1°) « Qu'il plaise au Conseil de la Société des Nations de connaître *du fond* de l'affaire dans sa prochaine session, vu l'urgence, surtout en raison du fait qu'un grand nombre de petites gens, parmi lesquelles des veuves et des orphelins réfugiés de Transylvanie et privés souvent de leur unique moyen de subsistance par les mesures en question, attendent impatiemment sa juste décision ».

2°) « Qu'il plaise au Conseil de la Société des Nations de statuer sur le fond de l'affaire, de la manière la mieux adaptée à la situation, à savoir : Prononcer que les dispositions législatives et administratives en question du Royaume de Roumanie sont contraires aux Traités.

« Assurer aussi, pour l'avenir, que l'attitude aussi bien de sa législation que de ses gouvernants soit conforme aux dispositions invoquées des Traités ».

« Ordonner que les biens immobiliers des optants hongrois frappés des mesures confiscatoires résultant de la réforme agraire actuellement poursuivie en Roumanie soient restitués aux ayants droit dans l'état où ils se trouvaient avant l'application des mesures en question, qu'ils soient maintenus aussi

« à l'avenir dans cet état, exempts de toutes charges
« contraires aux dispositions des Traités, et qu'in-
« demnité complète des dommages subis soit donnée
« aux lésés ».

Dans sa séance du 30 avril 1923, le Conseil de la S.D.N. s'occupa de cette affaire sans pouvoir cependant arriver à un résultat satisfaisant pour les deux parties. Ce fut alors que M. Adatci, Ambassadeur du Japon, se vit confier la mission de rapporteur dans cette affaire. Il proposa, à la session d'Avril 1923 du Conseil, le renvoi de l'affaire devant la Cour permanente de justice internationale pour statuer ou tout au moins, pour avis consultatif. Cette décision devait se heurter au refus de la Roumanie, qui ne pouvait accepter de soumettre une question dépassant les limites d'une controverse de textes à un Tribunal international.

Vu les difficultés qui rendaient impossible une solution immédiate, le Président du Conseil proposa l'ajournement de l'affaire en demandant au rapporteur de continuer l'étude de la question et de soumettre au Conseil un rapport général à ce sujet, avant la session suivante. En même temps les gouvernements intéressés furent invités à fournir tous les documents et toutes les informations nécessaires.

M. Adatci, poursuivant l'accomplissement de la tâche qui lui avait été assignée par le Conseil, convoqua, le 26 Mai 1923, les représentants de la Hongrie et de la Roumanie pour se rendre à Bruxelles. On aboutit là à la rédaction d'un compte-rendu paraphé par les représentants des deux parties intéres-

sées. Les points acquis, qui constituent la partie essentielle de ce compte-rendu, se résument dans ce qui suit :

« ... Il est admis — et le représentant hongrois
« ne le contestent pas — que le traité ne s'oppose
« pas à une expropriation des biens des optants pour
« des raisons d'utilité publique, y compris les néces-
« sités sociales d'une réforme agraire ».

« ... Il y a lieu de remarquer — et le représentant
« de la Hongrie ne le conteste pas — que la période
« d'absence prévue par la loi n'a pas coïncidé avec
« le délai fixé par le traité. Il n'y a donc pas eu im-
« possibilité légale pour les optants d'être présents
« sur les territoires cédés pendant la période indi-
« quée dans la loi agraire en Transylvanie ».

C'est ici qu'intervient le fameux *désaveu* du délégué de la Hongrie, dûment autorisé à traiter et à signer au nom du Gouvernement Royal hongrois les stipulations de la convention à conclure, à laquelle pourraient aboutir les négociations entamées au sujet de l'expropriation des biens immobiliers des optants hongrois.

Cet incident fâcheux n'eut aucune influence sur le rapport de M. Adatci. M. Hymans, délégué belge, tout en acceptant ce rapport, proposa au Conseil, à la séance du 5 Juillet 1923, la résolution suivante :

« Le Conseil,

« Après avoir examiné le rapport de M. Adatci,
« en date du 5 Juin 1923, et les documents annexés,

« approuve ce rapport,

« prend acte des diverses déclarations contenues

« dans le procès-verbal qui y est joint et espère que
« les deux gouvernements feront tout leur possible
« pour que la question des optants hongrois ne de-
« vienne pas une cause de trouble des rapports de
« bon voisinage entre les deux pays.

« Il est persuadé que le Gouvernement hongrois,
« après les efforts faits de part et d'autre pour écar-
« ter tout malentendu au sujet de la question des
« optants, s'emploiera de son mieux à apaiser les es-
« prits de ses ressortissants ;

« Et que le Gouvernement roumain, de son côté,
« fidèle aux traités et au principe de justice qu'il dé-
« clare avoir mis à la base de sa législation agraire,
« fera preuve de bonne volonté à l'égard des inté-
« rêts des optants hongrois ».

Cette résolution fut adoptée à l'unanimité, sauf par la Hongrie, dont le délégué s'abstint de prendre part au vote. Il fit cependant remarquer que la question restait entière, et que son gouvernement se réservait toute liberté de faire les démarches que les traités et le Pacte lui permettaient.

Nous constatons donc que l'affaire des optants se termine, dans sa première phase, par un insuccès pour la thèse hongroise.

La deuxième phase, que j'appellerai volontairement *phase juridique*, est celle dans laquelle la thèse hongroise déploya à fond toutes ses ressources d'argumentation juridique pour démontrer le caractère purement juridique de l'affaire, qui va atteindre son point culminant dans la décision du Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois institué par l'article

239 du Traité de Trianon — Décision dont la validité — ou la non-validité — sera la source de toutes les difficultés ultérieures.

Ce n'est plus le gouvernement hongrois, ce sont les optants eux-mêmes qui, à partir du mois de Décembre 1923, déposent au Secrétariat du Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois des requêtes, par lesquelles ils demandent que leurs biens immobiliers, qui ont été soumis à des mesures attentatoires au droit de propriété individuel, contrairement aux dispositions du Traité de Trianon, leurs soient restitués.

Quelles sont les dispositions sur lesquelles se basent les requêtes des demandeurs ? Ils laissent de côté l'article 63 du Traité de Trianon et les dispositions correspondantes du Traité des minorités et ils prennent comme base l'article 250 du Traité de Trianon, dont voici le texte :

« Nonobstant les dispositions de l'article 232 et de
« l'Annexe de la Section IV, les biens, droits et in-
« térêts des ressortissants hongrois ou des sociétés
« contrôlées par eux, situés sur les territoires de l'an-
« cienne monarchie austro-hongroise, ne seront pas
« sujets à saisie ou liquidation en conformité de ces
« dispositions.

« Ces biens, droits et intérêts seront restitués aux
« ayants-droit, libérés de toute mesure de ce genre
« ou de toute autre mesure de disposition, d'admi-
« nistration forcée ou de séquestre prises depuis le
« 3 Novembre 1918 jusqu'à la mise en vigueur du
« présent Traité. Ils seront restitués dans l'état où

« ils se trouvaient avant l'application des mesures
« en question.

« Les réclamations qui pourraient être introduites
« par les ressortissants hongrois, en vertu du présent
« article, seront soumises au Tribunal arbitral mixte
« prévu à l'article 239 ».

C'est précisément en invoquant cet article 250 que
les optants demandèrent au Tribunal arbitral mixte
de :

1°) Dire et déclarer que les mesures restrictives du
droit de propriété appliquées aux immeubles des par-
ties demanderesses par l'Etat roumain sont contraires
aux stipulations de l'article 250 du Traité de Tria-
non.

2°) Condamner l'Etat roumain à restituer aux par-
ties demanderesses leurs immeubles libres de toutes
charges et tels qu'ils se trouvaient avant l'exécution
des mesures dont il s'agit, rétablir en outre la si-
tuation antérieure desdits immeubles sur les livres
fonciers ;

3°) condamner l'Etat roumain à payer aux parties
requérantes les dommages subis à la suite des sus-
dites mesures ;

4°) subsidiairement condamner l'Etat roumain à
payer aux parties demanderesses la valeur de rem-
placement de tout ou partie des immeubles dont
s'agit, ainsi que de tout ou partie de leurs accessoi-
res, au cas où il serait établi l'impossibilité pour le
dit Etat de les restituer ;

5°) calculer le montant des indemnités sus-visées,
ex æquo et bono ;

6°) condamner la partie défenderesse à tous frais et dépens;

7°) inviter l'Etat roumain à surseoir à l'exécution de toutes mesures restrictives du droit de propriété et pouvant affecter les immeubles dont il s'agit.

De son côté, le Gouvernement roumain, par une demande exceptionnelle du 16 Juin 1925, concluait à l'incompétence du Tribunal mixte.

Au cours des débats, qui durèrent du 15 Décembre au 23 Décembre 1926, les avocats des deux parties eurent l'occasion d'exposer les deux points de vue, les deux thèses devant le Tribunal arbitral mixte. Celui-ci, par sa décision du 10 Janvier 1924, se déclara compétent sur la base de l'article 250, paragraphe 3, du Traité de Trianon, et enjoignit au défendeur de déposer sa réponse au fond dans un délai de deux mois à partir de la date de la notification du jugement.

Mais la Roumanie, par une lettre de son avocat, M. Millerand, du 24 Février 1927, fit savoir qu'elle ne pourrait suivre le Tribunal arbitral mixte dans la voie tracée par lui, et que le Gouvernement roumain ne ferait plus siéger son arbitre dans les litiges relatifs aux questions agraires.

La deuxième phase de l'affaire, que nous qualifions de *juridique*, aboutit donc à une sorte d'impasse, rendant nécessaire une nouvelle intervention du Conseil de la Société des Nations.

La troisième phase de l'affaire se déroule, en conséquence, devant le Conseil de la Société des Nations. Cette fois, c'est le Gouvernement roumain qui se tourne vers l'organisme international de Genève, en

s'appuyant sur l'article 11, paragraphe 2 du Pacte, ainsi libellé :

« Il est, en outre, déclaré que tout membre de la
« Société a droit, à titre amical, d'appeler l'atten-
« tion de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circons-
« tance de nature à affecter les relations internatio-
« nales et qui menace, par suite, de troubler la
« paix, ou la bonne entente entre nations, dont la
« paix dépend ».

Et il explique, en les développant, les raisons qui l'avaient déterminé à ne pas laisser siéger son arbitre dans les affaires ayant un caractère agraire. Le Gouvernement hongrois, d'autre part, demanda la nomination des deux juges suppléants, conformément à l'article 239 lit. a, paragraphe 3, du Traité de Trianon, qui réglemente la nomination des arbitres pour le cas où une vacance se produirait dans la composition d'un tribunal arbitral mixte.

Le Conseil fut saisi de ce litige le 7 Mars 1927.

Il appartenait aux représentants des deux pays intéressés d'exposer et de soutenir leur demande à tour de rôle. S'étant cependant rendu compte de la complexité de l'affaire, le Président du Conseil proposa l'ajournement, afin que le rapporteur, désigné dans la personne de Sir Austen Chamberlain, eût le temps d'étudier le problème. Ce dernier demanda qu'on lui adjoignit deux de ses collègues pour faciliter sa tâche. Le Conseil pria en conséquence les représentants du Japon et du Chili de prêter leur concours au rapporteur. Ce fut de cette façon que prit naissance le Comité des Trois. C'est à lui que fut confiée la tâche,

à la fois difficile et délicate, de trouver une solution susceptible de donner satisfaction aux deux parties. On ne saurait nier le travail consciencieux et scrupuleux accompli par le Comité. Il n'hésita pas à prendre toutes ses responsabilités dans l'affaire. Il essaya d'ailleurs, mais sans résultats, de trouver une base de conciliation entre la session de Mars et celle de Septembre 1927. Pour s'entourer de toutes les garanties nécessaires avant de présenter son rapport au Conseil, le Comité jugea opportun d'éclaircir aussi le côté juridique de l'affaire. Dans ce but, le Comité des Trois suivit les injonctions préconisées dans un Rapport concernant les méthodes ou règlements propres à accélérer l'élaboration des décisions à prendre par le Conseil pour donner effet aux obligations du Pacte, du 15 Mars 1927. Dans le chapitre II, let. e, de ce document, nous trouvons la recommandation suivante :

« e) Si, pour l'accomplissement de sa tâche, le Conseil le juge nécessaire, il pourra demander soit, dans certains cas appropriés, un avis consultatif à la Cour Permanente, soit, à raison de certaines circonstances particulières, celui d'une commission de juristes désignés par lui ».

L'affaire, — ou plus correctement le côté juridique de l'affaire, — fut donc soumise à un Comité de six juristes, dont faisaient partie Sir Cecil Hurst, MM. Fromageot, Gaus, Sato, Pilotti, Rostworowski, jurisconsultes internationaux réputés et d'une grande autorité mondiale.

Dans la session du mois de Septembre, le rapport

fut présenté au Conseil par Sir Austen Chamberlain.

Les conclusions sommaires du rapport Chamberlain recommandaient au Conseil l'acceptation des principes juridiques fixés par le Comité des Juristes.

Mais il est utile de connaître d'abord les questions auxquelles devaient répondre les juristes. Il s'agissait de la solution des questions suivantes :

1°) le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois a-t-il capacité, en vertu de l'article 250 du Traité de Trianon, pour connaître de demandes soulevées par l'application de la loi agraire roumaine aux optants et ressortissants hongrois ?

2°) Si la réponse à cette question est affirmative, dans quelle mesure et dans quelles circonstances a-t-il capacité pour le faire ?

Voici maintenant les trois propositions des juriconsultes, qui expriment les principes qui résultent du Traité de Trianon.

« 1°) Les dispositions réglant la paix, à la suite
« de la guerre de 1914-1918, n'excluent point l'ap-
« plication aux ressortissants hongrois (y compris
« ceux qui ont opté pour la nationalité hongroise)
« d'un plan général de réforme agraire ».

« 2°) Aucune inégalité ne doit exister entre Hon-
« grois et Roumains, soit dans les termes de la loi
« agraire, soit dans la manière dont elle est appli-
« quée ».

« 3°) Les mots « saisie et liquidation » mention-
« nés par l'article 250, lequel ne vise que les terri-
« toires cédés par la Hongrie, s'appliquent unique-
« ment aux mesures prises contre la propriété d'un

« Hongrois dans lesdits territoires et en tant que ce
« propriétaire est ressortissant hongrois ».

Le Comité prévoyait aussi des sanctions pour le cas de non-acceptation de ces propositions. Le Conseil, cependant, refusa d'adhérer à une procédure coercitive. Il se contenta d'exprimer son « espérance » que les deux parties pourront se mettre d'accord sur la base des principes ci-dessus mentionnés.

Quelle a été l'attitude adoptée par les parties en présence de ces propositions acceptées par le Conseil?

Le délégué hongrois déclare qu'il ne peut pas adhérer au rapport du Comité des Trois, parce que ce rapport constitue un double empiètement du Conseil à l'égard du Tribunal arbitral mixte: 1°) le Conseil porterait atteinte à « l'autorité de la chose jugée »; 2°) il limiterait l'indépendance de la magistrature internationale en imposant les principes qui constitueraient la loi applicable au différend. Le Comte Apponyi formula, en conséquence, la proposition suivante:

« Les deux Hautes parties contractantes — la Rou-
« manie et nous (la Hongrie) — sont d'accord pour
« soumettre à la Cour permanente de Justice inter-
« nationale la décision de la question suivante:

« Le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois, en
« se déclarant compétent par ses jugements du 10
« Janvier 1927 dans les vingt-deux affaires, dites
« agraires, entre ressortissants hongrois et l'Etat rou-
« main, a-t-il commis un excès de pouvoir qui légi-
« time l'attitude de la Roumanie de refuser de recon-
« naître les décisions rendues par le Tribunal arbitral

« mixte dans ces affaires et de retirer du Tribunal arbitral mixte son juge national toutes les fois qu'il s'agira d'affaires semblables entre ressortissants hongrois et l'Etat Roumain ?

« Les Hautes Parties contractantes s'obligent, sans aucune restriction ni réserve, à conformer rigoureusement leur attitude, en ce qui concerne l'activité du Tribunal arbitral, à la décision de la Cour permanente d'arbitrage ».

Il faut donc enregistrer le refus de la Hongrie d'accepter les principes proclamés dans le rapport proposé par le Comité des Trois.

La Roumanie s'empresse, par contre, d'accepter les suggestions contenues dans ledit rapport, en déclarant qu'elles rendent possible l'arbitrage. Quant aux propositions hongroises, M. Titulesco, délégué de la Roumanie refuse d'y accéder. A son avis, il est hors de propos de parler de la « chose jugée » en présence d'un excès de pouvoir. La Roumanie ne peut pas aller devant la Cour permanente de justice internationale, parce que les intérêts en jeu ne sont pas les mêmes, ne sont pas proportionnés. Pour la Hongrie, c'est une affaire d'argent, pour la Roumanie, c'est son ordre social, dont le changement pourrait avoir des répercussions incommensurables sur le régime établi.

Le Président du Conseil en fonctions, M. Villegas, se vit donc forcé — ne voulant pas brusquer les choses — de se contenter d'une proposition qui ajournait les réponses à donner par les parties quant à l'acceptation ou à la non-acceptation du rapport du

Comité des Trois, afin que les gouvernants intéressés aient la possibilité de l'examiner soigneusement et favorablement.

Par une lettre, datée du 29 Novembre 1927, le Gouvernement hongrois fit parvenir, par les soins du chargé d'affaires de la Délégation royale hongroise, auprès de la Société des Nations, un mémoire contenant le refus officiel de la Hongrie de faire sien le rapport du 17 Septembre 1927.

Comme nous l'avons déjà dit plus haut, notre but est de donner un aperçu chronologique du développement de l'affaire.

Voyons donc ce qui s'est passé après le refus que nous venons de mentionner.

L'affaire sera une fois de plus inscrite à l'ordre du jour de la quarante-neuvième session tenue du 5 au 10 Mars 1928.

Sir Austen Chamberlain, infatigablement à la recherche d'une solution transactionnelle, semble, pour un moment, abandonner un des plus remarquables rapports du Conseil, résultat d'études approfondies et consciencieuses, en cédant au refus du Gouvernement hongrois. Peut-être sera-ce une marque de faiblesse du Conseil que de s'écarter d'une ligne de conduite adoptée, tant en 1923 qu'en Septembre 1927, ce qui rendra par la suite plus difficile l'aboutissement à un résultat définitif.

Voici le Projet de résolution proposé par le Président du Conseil :

« Le Conseil

« Considérant que la meilleure méthode de régler

« le différend consiste dans les négociations amicales
« entre les deux parties, leur a recommandé cette méthode au mois de Septembre 1927 en énonçant trois
« principes susceptibles, à son avis, de servir de base
« équitable à cette négociation.

« Constatant, toutefois, que de telles négociations
« amicales n'ont pas été possibles entre les parties,
« le Conseil, tout en jugeant utile sa recommandation
« du 19 Septembre 1927, sans modifier sa manière de
« voir consignée dans les procès-verbaux de ses délibérations, soumet unanimement à l'acceptation des
« parties la recommandation suivante :

« Que le Conseil nomme deux personnes appartenant à des Puissances restées neutres au cours de la guerre, afin que ces personnes soient adjointes au Tribunal arbitral mixte tel qu'il est constitué en vertu de l'article 239 du Traité de Trianon, c'est-à-dire y compris l'arbitre roumain qui serait réintégré par son Gouvernement, afin que soient soumises à ce tribunal d'arbitrage de Cinq Membres les réclamations qui ont été introduites, en vertu de l'article 250 du Traité de Trianon, par des ressortissants hongrois expropriés par suite de l'application de la réforme agraire dans les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise transférés à la Roumanie ».

La proposition se résume en une amplification des cadres du Tribunal arbitral mixte, par addition de deux juges nommés par le Conseil parmi les nations restées neutres pendant la guerre de 1914-18.

Le délégué roumain déclare ne pas pouvoir accepter la proposition si le Tribunal, complété de la fa-

gon indiquée ci-dessus, n'est pas tenu d'observer les principes du rapport du 19 Septembre 1927, comme constituant sa loi dans ce litige. Le Conseil se refusa, de son côté, à porter atteinte à la liberté d'appréciation des juges et il n'entendit pas leur imposer une règle de principe d'une observation obligatoire. On se borne, en fin de compte, dans le rapport, à rappeler d'une façon platonique, que « le Conseil, tout en jugeant utile sa recommandation du 19 Septembre 1927 et sans modifier sa manière de voir dans les procès-verbaux de ses délibérations, soumet..., etc.

Une fois de plus, nous sommes en face d'un refus, cette fois de la Roumanie, et d'une acceptation par le délégué hongrois.

Pour en finir avec cet exposé, extrêmement sommaire, mais à l'aide duquel nous croyons avoir réussi à donner un aperçu d'ensemble de l'affaire, nous allons nous occuper en quelques lignes de la tournure qu'elle a prise à la cinquantième session du Conseil, du 4 au 9 Juin 1928, lorsqu'elle figura pour la dernière fois à l'ordre du jour du Conseil.

Sir Austen Chamberlain constata avec regret — regret qu'on peut trouver tardif, — que le projet de résolution du 19 Septembre 1927 n'avait pas été accepté dans son ensemble par le Conseil. On refusa alors de suivre les suggestions présentées dans la dernière partie, qui prévoyait les mesures à prendre en cas de refus des intéressés de se soumettre aux principes énoncés par les juristes. Faute d'une attitude ferme, l'affaire traînait en longueur.

Par une lettre adressée par le délégué de la Rou-

manie, au nom de son gouvernement, au Secrétariat de la Société des Nations, le Conseil se trouve, une fois de plus, en présence de la non-acceptation de son projet de résolution.

Au cours de nombreuses séances du Conseil, dans lesquelles « l'affaire des optants » forma l'une des principales questions à l'ordre du jour, les membres du Conseil acquirent la conviction que la seule façon d'arriver à un résultat n'était autre que les pourparlers directs entre les parties intéressées, c'est-à-dire la voie diplomatique. En jetant un coup d'œil sur la résolution du 8 Juin 1928, on s'aperçoit immédiatement que c'est la voie dans laquelle doit s'engager désormais l'affaire. Il est clair que l'acceptation, par le Conseil, de la résolution rapportée ci-dessous est une reconnaissance du caractère politique de l'affaire, qui est vouée à être résolue « par voie de concessions réciproques ».

Voici le texte de la résolution proposée par Sir A. Chamberlain, et approuvé à l'unanimité par le Conseil.

« Le Conseil,

« Tout en regrettant profondément que les parties
« n'aient pas pu, jusqu'à présent, aboutir à un accord sur la base des recommandations du Conseil.
« sans vouloir exclure aucun autre arrangement
« amical, reste d'avis que le différend devait être réglé par les parties sur la base des solutions que le
« Conseil a recommandées à leur acceptation.

« Maintient ses résolutions du 19 Septembre 1927
« et du 9 Mars 1928, et demande instamment aux

« Gouvernements hongrois et roumain de mettre fin
« à ce long différend par voie de concessions récipro-
« ques ».

Après une proposition de M. Titulesco, qui devait servir de base à une réconciliation, le Président du Conseil, en la personne de M. Agüero y Bethancourt, représentant du Cuba, déclara la question des optants hongrois close à l'égard du Conseil.

Ici s'arrête notre exposé. Au cours de ces quelques pages nous avons pu constater que le caractère de cette affaire fort délicate était difficile à définir ; nous le disions déjà au commencement de ce court aperçu. Une circonstance, qui a peut-être compliqué davantage l'issue de cette affaire, est due à l'attitude du Conseil qui ne voulait pas brusquer les événements, en adoptant une décision énergique à l'égard des parties. Mais ce qu'on doit reprocher le plus au Conseil, c'est son opinion incertaine, oscillante dans la question. Il est surprenant, par exemple, de le voir mettre de côté une de ses décisions les mieux documentées, les plus notables, pourvues de toutes les garanties juridiques, — nous parlons de la décision du 19 Septembre 1927, — pour se rallier, au mois de Mars 1928, à une solution de fortune. A notre avis, l'indécision du Conseil a contribué en grande partie à faire traîner l'affaire en longueur. Il est absolument indéniable que la question est, par excellence, une de celles qui ne peuvent aboutir sur un autre terrain que celui des conversations diplomatiques.

Au cours de notre travail, nous allons étudier, dans différents chapitres, l'impossibilité d'arriver par

une autre méthode, à une solution acceptable par les deux parties.

CHAPITRE II

PREMIÈRE INSTANCE DEVANT LE CONSEIL DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, ce fut, à la suite de la note de la Conférence des Ambassadeurs du 27 Février 1923, que le gouvernement hongrois adressa au Conseil de la S.D.N. une requête basée sur l'article 11, § 2, du Pacte de la S.D.N. en attirant son attention sur l'existence des circonstances jugées par lui « de nature à affecter les relations « internationales et qui menaçaient par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations « dont la paix dépend ».

Quelles étaient donc ces circonstances ? Il s'agit de certaines dispositions de la réforme agraire qui porteraient atteinte à l'article 63 du Traité de Trianon — notamment de l'article 6 de la loi agraire pour la Transylvanie, qui prévoit que

« seront expropriées en leur totalité les propriétés rurales des absents.

« L'absentéiste, au sens de la présente loi, est celui qui, depuis le 1^{er} Décembre 1918 jusqu'à la date du dépôt de la présente loi, a été absent du pays,

sans avoir eu à remplir aucune mission officielle à l'étranger.

« Sont exceptées les propriétés rurales jusqu'à 50 jugars (1).

Selon la thèse hongroise, il est matériellement impossible à la fois de rester sur le territoire réuni à la Roumanie pour ne pas être frappé par les mesures prévues à l'égard des absentéistes, et en même temps de satisfaire aux dispositions de l'article 63 du Traité de Trianon, qui donne la faculté aux personnes jouissant de l'indigénat (*pertinenz*) en Transylvanie d'opter pour la nationalité hongroise, faculté qui a comme conséquence l'obligation de transporter son domicile dans l'Etat en faveur duquel l'option a été faite, dans les douze mois qui la suivent.

Incompatibilité donc entre le Traité de Trianon et la loi roumaine.

Nous ajoutons que la requête du Gouvernement hongrois considère l'institution de l'absentéisme comme une mesure contraire à l'article 3 du Traité des minorités conclu entre les Puissances alliées et associées et la Roumanie. Les alinéas 2 et 3 de cet article coïncident d'ailleurs textuellement avec l'article 63 que nous avons mentionné plus haut. Il y aura donc lieu de sous-entendre, partout où nous aurons à examiner les dispositions de l'article 63 du Traité de Trianon, l'article 3 du Traité des minorités du 9 Décembre 1919.

La thèse hongroise part de l'idée que ce n'est

(1) Un jugar = 0,575 ha.

pas vers un but agraire que tendent ces expropriations ; elles visent en réalité la ruine des propriétaires ayant opté pour la nationalité hongroise. Notamment une disposition grave, qui trahit cette intention du gouvernement roumain, c'est l'exigence de la présence sans interruption sur le territoire roumain durant le cours entier du délai qui n'admet pas le moindre éloignement, si ce n'est en mission officielle à l'étranger.

Une autre disposition frappant les optants est la question des indemnités. On leur allouait une indemnité qui ne dépassait pas 2 1/2 % de la valeur véritable, des biens, qui devait par dessus tout être investie en un titre de rente sur l'Etat, portant intérêt à 5 %, amortissable dans cinquante ans ; en outre la transmission de ces titres n'était pas admise.

Quant à la délimitation de la période pendant laquelle l'absentéisme est opérant, il produit ses effets à partir du 1^{er} Décembre 1918 jusqu'au 23 Mars 1923, jour du dépôt de la loi sur le bureau du Parlement. A cette époque, de nombreux hongrois auraient été forcés de fuir devant les armées et l'administration roumaines.

Ce sont là, en somme, les principaux griefs du Gouvernement hongrois, qui, pour l'instant, ne voyait pas autre chose dans la réalisation d'une réforme agraire radicale que des mesures contraires aux dispositions de l'article 63 du Traité de Trianon, mesures considérées par lui comme de nature à nuire aux bonnes relations entre Etats voisins.

Section. II

**Précédents Historiques
de la Réforme agraire en Roumanie**

Pour répondre à la thèse soutenue par le Gouvernement hongrois et pour démontrer que la Roumanie n'a aucunement songé à une politique de ruine économique des propriétaires d'autre nationalité que celle des roumains, il est absolument nécessaire de rechercher l'origine de la réforme agraire. Il va sans dire que ce problème se pose en Roumanie au seul point de vue social et qu'une politique de dénationalisation n'a pas été et n'a pas *pu être* dans l'intention de ceux qui ont conçu le partage des terres entre ceux qui les labouraient au moment où il s'imposait.

C'est le devoir de l'historien de démontrer que les différents soulèvements des paysans de Transylvanie à la fin du XVIII^e et au cours du XIX^e siècles — et il s'en produisit de nombreux — ont eu des motifs d'ordre social. C'est toujours le serf qui s'insurge contre le seigneur, poussé par la conscience de son bon droit, sur les terres travaillées par lui.

Les plus importantes furent surtout la révolte de Horia en 1784, puis la grande révolte dirigée par Avram Iancou, en 1848. Comme le disait M. André Tibal à son cours professé à l'Institut des Hautes Etudes Internationales, en parlant de la réforme agraire de Roumanie: « l'émancipation de 1848, en Transyl-
« vanie comme ailleurs, a laissé le paysan dans une

« situation assez précaire, surtout le paysan roumain, qui avait été moins favorisé dans l'attribution des terres que le magyar, sekler et allemand ».

Il n'est pas sans intérêt de savoir quelle était la répartition du sol au moment où la Transylvanie est revenue à la communauté nationale roumaine, à la Roumanie en 1919 (1) :

	Propriétaires (en milliers)	Arpents (en milliers)
0 à 1 arp.	132	40
1 à 5 arp.	304	853
5 à 10 arp.	223	1.622
10 à 20 arp.	182	2.557

Total de 0 à 20	841 (88 %)	5.072 (34 %).
20 à 100	110 (11 %)	3.182 (25 %).

	Propriétaires (en unités)	Arpents (en milliers)
100 à 200 arp.	3.838	524
200 à 500 arp.	2.368	743
500 à 1.000 arp.	1.035	733
Plus de 1.000 arp.	1.198	4.027 (28 %)
Total: plus de 100:	8.439 — (1 %)	6.027 (41 %).
Total général	959.000	14.881.000

En ce qui concerne les nationalités, parmi les propriétaires de plus de 100 arpents, il y avait seulement 20 % de roumains possédant à eux tous 150.000

(1) Cours de M. le Professeur Tibal, professé à l'Institut des Hautes Etudes Internationales.

arpents et 8.226 propriétaires d'autres nationalités (Magyars, Juifs, Allemands) possédant 5.869.000 arpents. Par conséquent, dans la très grande propriété, la proportion des roumains était infime. Quant à la propriété de moins de 100 arpents, les roumains en possédaient 3.448.000 arpents et les autres nationalités 5.869.000 arpents. Si nous faisons le total de la propriété roumaine grande, moyenne et petite, et le total de l'autre propriété, nous trouvons que les roumains détenaient en Transylvanie 3 millions 1/2 d'arpents et les autres nationalités un peu plus de 11 millions. Si nous divisons ces chiffres par le nombre des habitants roumains (3.316.000) et par le nombre des habitants d'autres nationalités (1.892.000), nous constatons que les roumains possédaient en moyenne un *arpent* par tête, les autres nationalités en moyenne 6 arpents.

Pour mieux voir quelle était la *disproportion* dans la répartition du sol, il suffit de comparer les deux chiffres : 436.000 familles avaient moins de 5 jugars (1 jugar : 0 ha 57) c'est-à-dire 50, 5 % de la population agricole, tandis que 1.198 propriétaires possédaient plus de 1.000 jugars, c'est-à-dire à peine 9,11 %.

La situation des paysans n'était pas enviable non plus dans la Hongrie d'avant guerre.

On est trop enclin à faire ressortir les conditions de la répartition du sol comme étant incomparablement meilleure en Transylvanie que dans l'ancien Royaume de Roumanie. On voit à maintes reprises tirer l'argument de ces circonstances pour expliquer

les révoltes qui ont eu lieu en Roumanie jusqu'au commencement du XX^e siècle. On est par contre très avare de souvenirs à l'égard du prolétariat agricole qui s'est formé en Hongrie avant la guerre et qui causa beaucoup d'embarras au gouvernement hongrois. Nous faisons allusion aux grèves des moissonneurs de 1897, fomentées par Varkonyi.

Mais, avant d'examiner la situation des travailleurs agricoles, des paysans dans l'ancienne Hongrie, nous analyserons, dans un court aperçu quelle était la situation agraire dans l'ancien Royaume de Roumanie, pour montrer que la condition des paysans de Transylvanie était telle qu'elle justifiait entièrement la réalisation d'une réforme agraire, de même que dans les territoires qui formaient la Roumanie d'avant guerre.

M. C. G. Rommenhoeller, dans son remarquable ouvrage intitulé: « *La Grande Roumanie* » (1926), écrit, à la page 164: « Jusqu'à la fin de la guerre, la Roumanie a été un Etat de latifundia... ». « Il y avait 5.385 grands terriens, dont la propriété foncière dépassait 100 hectares et qui possédaient presque en moitié (48 %) des terres cultivées ».

... Dans les 32 départements de la Roumanie, les grandes propriétés étaient ainsi réparties (1):

(1) Dr. G.D. Greanga : Grundbesitz-verteilung und Bauernfrage in Roumaenien in den Schmollerschen Forschungen, Fascicule 129, Leipzig, 1907, P. 129.

100 à 500 hectares	3.314	propriétaires
500 à 1.000 hectares	1.122	—
1.000 à 3.000 hectares	771	—
3.000 à 5.000 hectares	112	—
au-dessus de 5.000 hectares ..	66	—
	5.385	—

« En face de cette population rurale de 0,64 % se
 « trouvait 1 million de paysans, c'est-à-dire 99,4 %
 « de la population agricole, qui se partageaient l'au-
 « tre moitié du sol. La plus grande partie était for-
 « mée par les petits paysans ; car les agriculteurs qui
 « ne possédaient rien, ou qui détenaient jusqu'à 10
 « hectares de terres représentaient 95,40 % de la po-
 « pulation agricole, tandis que ceux qui possédaient
 « 10 à 100 hectares, c'est-à-dire les grands cultiva-
 « teurs, constituaient à peine 3,96 % ».

En remontant cependant dans le passé, on constate
 que la situation des paysans était de plus en plus
 misérable. L'apogée de cette situation se place au dé-
 but du XIX^e siècle. On se rend compte déjà à cette
 époque qu'il y a quelque chose qui doit être changé.
 C'est vers 1830 qu'on met en culture des plaines fer-
 tiles, jusque là négligées, pour améliorer la condition
 des paysans. Plus tard, en 1848, on parle déjà de la
 suppression du servage et de donner la terre aux pay-
 sans.

Un petit fait à remarquer c'est que, dès que les
 grandes Puissances commencèrent à s'intéresser au
 sort des Principautés roumaines, la réforme agraire

fut une de leurs principales préoccupations. C'est ainsi que notamment les ambassadeurs des Grandes Puissances tombèrent d'accord déjà en 1856 et 1858 sur ce point qu'il était nécessaire de supprimer les corvées et les redevances et de rendre les paysans propriétaires.

La convention de Paris imposait aux roumains l'obligation de « procéder sans retard à la révision de la loi qui réglait les rapports des propriétaires du sol avec les cultivateurs, en vue d'améliorer l'état des paysans » (1). Ce fut par un décret du mois d'Août 1864, du prince Alexandre 1^{er} de Roumanie, que 455.000 familles des paysans devinrent propriétaires de terres. Les corvées et les redevances furent abolies et, au point de vue du droit civil, en ce qui concerne les contrats agricoles, les paysans devinrent les égaux des boyards.

L'Etat, cependant, disposait de vastes domaines et il envisageait aussi le problème de distribuer ceux-ci entre les paysans. Il y a une série de dispositions législatives, notamment celles de la loi de 1889, par lesquelles ces domaines furent vendus aux paysans. Mais toutes ces mesures ont été insuffisantes.

Ces rapports anormaux entre grands propriétaires ou fermiers et paysans provoquèrent la révolte agraire de 1907, qui a eu un caractère particulièrement grave et pour la répression de laquelle le Gouvernement roumain a même été forcé de mobiliser une partie de son armée.

(1) Ch. Seignobos : *Histoire politique de l'Europe contemporaine*. T. 2.

A la suite de ces graves évènements, en 1908, le gouvernement libéral de cette époque fit voter par le Parlement des lois tendant à l'amélioration de la situation de la classe paysanne. De ces dispositions, les plus importantes sont celles qui: 1°) prévoyait la création d'une caisse rurale ayant pour but d'acheter les terres des grands propriétaires pour les revendre en petits lots. Des facilités de paiement étaient accordées. Nous nous empressons d'ajouter que le résultat, jusqu'à la fin de la grande guerre, a été fort mince.

2°) suppression du contrat de fermage, en vertu duquel le paysan payait le fermage en travail, et création de paturages communaux. Enfin, il y eut un essai de fixation d'un prix maximum de fermage et d'un salaire minimum des ouvriers agricoles pour des périodes de 5 ans.

3°) limitation du droit de prendre des terres en fermage.

En présence de la répartition si injuste du sol et à la suite des demi-solutions données au cours du XIX^e siècle et au commencement du XX^e, un danger social se dessinait de plus en plus. Le Gouvernement roumain résolut d'agir de nouveau. C'est en 1913 que M. Jean Bratiano envisage et inscrit dans son programme de gouvernement l'expropriation pour utilité nationale.

Mais cette réforme de grande envergure n'était pas possible sans la modification de la constitution. A ces fins, des Assemblées constituantes furent élues au

printemps de l'année 1914, mais la guerre les empêcha d'exécuter leur tâche.

De ce que nous venons d'exposer ci-dessus, il ressort avec évidence que l'injustice sociale était telle, en ce qui concerne la répartition du sol et surtout dans un pays dont 80-85 % de la population était paysanne, qu'il fallait passer sans retard à des réalisations positives devant se manifester par une réforme agraire — comme nous le disions ci-dessus — radicale, susceptible de donner satisfaction à ceux qui labouraient la terre.

Poursuivant notre étude sur la répartition du sol, nous revenons maintenant à la Hongrie d'avant guerre. Ici nous sommes en présence d'un pays qui, de toute l'Europe, était celui où la répartition des terres était la plus inégale. Cela s'explique par le fait que l'institution des fidéicommissaires avait été pendant longtemps favorisée, ensuite par l'existence de propriétés ecclésiastiques d'une importance démesurée. On estimait en 1900 que 600 familles nobles et le clergé disposaient de plus de 10 millions d'hectares, c'est-à-dire d'un tiers de la surface du royaume (1).

La statistique de la répartition foncière, pour l'année 1900, est la suivante :

1°) Grande propriété (plus de 1.000 arpents) 32 % du sol arable, 7 millions 1/2 d'hectares entre les mains d'un peu moins de 4.000 personnes.

2°) Propriétés de 100 à 1.000 arpents, 15 % du sol arable, entre les mains d'à peu près 17.000 personnes.

(1) A. Tibal. *op. cit.*

3°) Propriétés de 50 à 100 arpents, 6 % du sol arable soit 1.500.000 ha, entre les mains d'environ 2.400 propriétaires.

4°) Propriétés de 5 à 50 arpents, 40 % du sol arable soit 9.600.000 ha entre les mains d'à peu près 700.000 propriétaires.

5°) Propriétés inférieures à 5 arpents : 7 % du sol arable soit 1.800.000 ha entre les mains d'environ 800.000 propriétaires (2).

On estimait, en outre, que 3 millions d'individus travaillaient au service des propriétaires. Il y avait donc un prolétariat agricole extrêmement nombreux.

D'après une enquête privée citée par M. Tibal, qui date de l'année 1905, il y avait en Hongrie, sur une population rurale de 12.600.000 âmes, 3.100.000 personnes vraiment indépendantes en face de 9.500.000 prolétaires et demi-prolétaires.

Tous ces mécontentements n'ont pas généralement provoqué de réactions violentes. Il y avait des grèves des moissonneurs contre lesquelles le gouvernement recourait principalement à la force. Il fit même voter en 1898 une loi punissant de prison la grève agricole. Mais on ne peut pas citer, jusqu'à la guerre, de lois qui auraient pour but le morcellement des grands latifundia. Les conséquences de cette iniquité se manifestèrent, au début de notre siècle, par des émigrations assez considérables en Amérique. Le plus fort coefficient des émigrés a été donné naturellement par les territoires habités par des minorités nationales et, en premier lieu, par la Slovaquie.

(2) M. A. Tibal. *op. cit.*

Quelles sont les conclusions qui se dégagent de ces quelques données historiques et statistiques ? En comparant la situation en Roumanie et en Hongrie d'avant guerre, on constate que la situation de la population rurale a été dans les deux pays extrêmement précaire. De ce fait des troubles se sont produits et, selon qu'ils étaient plus ou moins violents, ils devaient avoir pour conséquence de nouvelles répartitions du sol. Si, en Roumanie, la grande réforme agraire s'est produite plus vite qu'en Hongrie, il faut en chercher les motifs dans la structure sociale des deux pays, dans les aspirations des classes paysannes.

C'est un fait connu que le pouvoir d'Etat s'est toujours appuyé sur la noblesse en Hongrie, tandis qu'en Roumanie on faisait dépendre l'avenir du pays de la situation de la classe paysanne, qui représentait une majorité écrasante de la population. Il y avait, face à face, d'un côté une oligarchie aristocratique, de l'autre une démocratie paysanne. Les gouvernants des deux pays ont tâché d'adapter les institutions juridiques de leurs Etats aux aspirations sociales de leurs sujets, c'est-à-dire de légaliser un état de fait.

Il est extrêmement intéressant de suivre, à côté des essais tentés par le gouvernement roumain, les mesures qui ont été prises par la population roumaine elle-même, en Transylvanie, pour compléter sa propriété rurale, mesures qui n'ont réussi d'ailleurs que dans des proportions réduites. Elle a créé un réseau de petites banques ; d'après une statistique hon-

groise (1), en 1915 les banques, les caisses d'épargne et les établissements de crédit foncier roumains en Hongrie, étaient au nombre de 156; tous avaient pour but d'accorder à ceux qui en avaient besoin, notamment aux petits agriculteurs roumains, les crédits nécessaires.

Il y a lieu de remarquer que les aspirations sociales, surtout celles qui se manifestaient par le désir de devenir propriétaires de terres, étaient identiques chez toute la population roumaine, quelle que fut la domination qu'elle devait subir. Et on constate que, dans la seconde moitié du XIX^e et au début du XX^e siècle, tandis que, dans le royaume libre, c'est l'initiative officielle qui a fait des essais pour faciliter aux paysans l'acquisition des terres, en Transylvanie, c'est l'initiative privée qui se manifesta — comme nous l'avons dit — par la création d'établissements de crédit foncier qui se proposaient un but identique. Cependant, les résultats atteints jusqu'au commencement de la guerre ont été dérisoires, les statistiques sur la répartition du sol en Transylvanie et dans la Roumanie d'avant guerre, rapportées plus haut, le prouvent nettement.

Pendant la guerre il était naturel que rien ne put être réalisé en Transylvanie. On ne peut citer qu'une ordonnance du Ministère royal hongrois portant le numéro 4.000 du 12 Décembre 1917, relative à la circulation des biens immobiliers, complétée par l'ordonnance N^o 53443 du 31 août 1918, émanant du Mi-

(1) *Les négociations de la paix hongroise*, Tome III. (A.), publié par le Ministère hongrois des affaires étrangères, 1920.

nistre de l'Agriculture, par laquelle l'Etat hongrois se réservait le droit de préemption sur toutes les propriétés immobilières de Transylvanie et de Slovaquie. A cette fin, tout contrat de vente-achat ayant pour objet des biens immobiliers ou leur fermage pendant plus de dix ans, devait être homologué par un commissaire du gouvernement hongrois expressément nommé dans ce but, qui siégeait à Cluj. Si l'on veut porter une appréciation sur ces mesures, il semble bien certain qu'elles n'ont pas été prises dans l'intérêt de la population rurale de la Transylvanie.

Le développement de la question agraire est plus intéressant dans l'ancien Royaume de Roumanie. Ce fut le Roi Ferdinand lui-même qui prit l'initiative de la réforme agraire, par son manifeste aux soldats, du 22 Mars 1917, dans lequel il déclare :

« Vous autres, fils de paysans, qui avez défendu
« de vos bras et de votre poitrine le pays dans le-
« quel vous êtes nés, et qui l'avez grandi ; moi, vo-
« tre roi, je vous déclare que la grande récompense
« de la victoire, qui vous assure la reconnaissance
« de toute notre nation, vous a valu le droit de pos-
« séder la terre, sur laquelle vous avez combattu,
« dans une plus grande mesure que jusqu'à présent.
« On vous donnera du sol. Moi, votre roi, je serai le
« premier à donner le bon exemple. On vous concè-
« dera une plus grande participation aux affaires de
« l'Etat ».

Peu après, le Parlement de Jassy procédait au changement de la Constitution, notamment de son article 19, changement publié dans le Monitoriul Of-

ficial, N° 93, du 20 Juillet 1917, dont voici le texte :

« Pour cause d'utilité nationale, on augmente
« l'étendue de la propriété rurale paysanne par l'ex-
« propriation des terrains cultivables dans la me-
« sure et les conditions suivantes : en vue de ven-
« dre aux paysans cultivateurs des terres, de préfé-
« rence aux paysans mobilisés de cette catégorie, ou
« à leurs familles s'ils sont morts pendant la guerre,
« ou de suites de la guerre. Il sera procédé à l'ex-
« propriation de la totalité de terrains cultivables
« du domaine de la couronne, de la caisse rurale, de
« toutes les personnes morales, publiques et privées,
« des fondations, même si les actes de fondation, de
« donation, testament, contiennent des dispositions
« contraires et des propriétés rurales, dans toute leur
« étendue, des absentéistes ».

L'institution de l'absentéisme fut donc consacrée dès 1917, alors qu'on ne pouvait pas encore soupçonner les intentions du gouvernement roumain de dénationaliser les minorités. La réalisation de la réforme agraire devait cependant être retardée à cause de l'occupation ennemie. Le commencement de l'exécution des grandes réformes promises fut marqué par un second et vibrant message du Roi, du 6 Novembre 1918, dont voici les termes :

« Roumains,

« Les circonstances nous donnent, de nouveau, la
« possibilité de réaliser ce que je vous ai promis et
« ce que, dans mon cœur, je n'ai pas cessé de vou-
« loir ».

« Mon gouvernement réalisera les réformes consti-

« tutionnelles qui assurent à tous les citoyens le suffrage universel, et la propriété de 2 millions d'hectares de la grande propriété privée, ainsi que les terres des domaines de la couronne, de l'Etat et des établissements de bienfaisance.

« Sur la base de cette réforme, nous assurerons la vie sociale et économique avec plus de justice et plus de profit pour tous ceux qui travaillent.

« Mon Gouvernement prendra, sans tarder, les mesures voulues pour que ces réformes deviennent des réalités.

« Dans le vieux royaume, ainsi que dans la Bessarabie, nous voulons que la parole donnée soit réalisée.

« Roumains, aujourd'hui plus que jamais, le pays a besoin de l'union de tous. Toute provocation à la haine et à la désunion est malfaisante et coupable. Nous ne pourrons accomplir nos grands devoirs communs que par la concorde et l'ordre.

« Je me tourne vers vous avec affection et confiance, sûr que je trouverai chez vous les mêmes sentiments d'affection et de confiance pour votre roi, qui, par notre union, donneront à notre chère Roumanie puissance et grandeur ».

Quel intérêt présente la citation de ces messages ? Ils sont extrêmement suggestifs en ce qui concerne l'esprit dans lequel la réforme agraire a été conçue en Roumanie. Assurer une *« vie économique et sociale avec plus de justice et plus de profit pour tous ceux qui travaillent, »* c'est à cela que se résume le véritable but de la réforme agraire, bien loin de toute

pensée de dénationalisation et d'expropriation brutale.

D'autre part, on prévoyait déjà, dès 1917, qu'un sacrifice devait être consenti, — après l'exemple donné par le roi — par tous les grands propriétaires. Or, à ce moment on ne pouvait pas songer à d'autres propriétaires qu'aux roumains, et à ceux qui possédaient des propriétés sur le territoire de l'ancienne Roumanie.

Les roumains de Transylvanie, dans leur *Acte d'union* avec la Mère Patrie du 1^{er} Décembre 1918, réclamaient « une réforme agraire radicale », que cet acte précisément leur accordait. « Il sera fait — porte le § 5 de cet acte — un recensement de toutes les propriétés, en particulier des grandes propriétés. D'après ce recensement, en annulant les fidéicomis, et sur la base du droit de diminuer suivant les besoins les grandes propriétés (latifundia), la possibilité sera donnée aux paysans de se créer une propriété (propriété agricole, paturages, forêts), au moins dans une mesure telle, qu'ils puissent la travailler, eux et leur famille. Les principes directeurs de cette politique agraire sont, d'une part le *progrès du nivellement social*, d'autre part l'accroissement de la production ».

On voit donc que des aspirations identiques animent les Roumains de toutes régions et il devait nécessairement arriver, après les manifestations que nous venons de rappeler, que satisfaction leur fut donnée par le législateur.

C'est ainsi que — faute d'un Parlement — la ré-

forme agraire a été réalisée par le décret-loi du 16 Décembre 1918 pour l'ancien royaume, par le Décret-loi n° 3911, du 10 Septembre 1919, du Conseil Dirigeant pour la Transylvanie, Banat et les pays hongrois réunis à la Roumanie.

Ces décrets-lois furent, plus tard seulement, remplacés par des lois, notamment la loi agraire du 17 Juillet 1921 pour l'ancien royaume et celle du 30 Juillet pour la Transylvanie.

En poursuivant jusqu'ici, dans ces quelques pages, l'étude du problème agraire, des territoires habités par des roumains, nous nous sommes efforcés de démontrer que les lois agraires, loin d'être des mesures spontanées et des solutions de fortune prises avec le désir de procurer par des moyens faciles une certaine aisance à la population dominante désormais, constituaient un acte de justice, tenant compte des aspirations sociales de la grande masse paysanne, qui forme les 85 % du peuple roumain.

Nous n'assistons pas, dans notre cas, à un simple changement de souveraineté d'un territoire; il y a, plus, il y a, en même temps, un changement de la structure sociale du pays. A la place d'un pays de latifundias, le pays qui s'y substitue suit les conceptions de l'époque et comprend que son existence est strictement liée au bien-être de la majorité de sa population. Etant donné qu'il s'agit d'un pays de paysans, ce sont les paysans eux-mêmes qui constituent la raison d'être de l'Etat roumain.

Section III

Régime des Biens immobiliers des optants

Article 63 du Traité de Trianon

Article 3 du Traité des Minorités du 9 Décembre 1919

Il résulte de tout cela que la réforme agraire roumaine ne peut pas et ne doit pas être considérée comme une mesure prise en vue d'une dénationalisation — nous ajouterons ici que parmi les bénéficiaires de la réforme agraire, il y a 43.000 personnes de race hongroise sur 310.700, — mais qu'elle est l'aboutissement d'une longue lutte sociale qui s'est manifestée au cours du XIX^e siècle et au commencement du XX^e d'une façon très sérieuse.

La requête hongroise du 15 Mars 1923 a comme principal point d'appui l'article 63 al. 3 et 4 du Traité de Trianon, qui coïncide avec l'article 3, alinéa 3, du Traité des minorités, conclu entre les Principales Puissances alliées et associées et la Roumanie.

L'article 63, alinéas 3 et 4 du Traité de Trianon contient les dispositions suivantes :

« ... Les personnes ayant exercé le droit d'option
« ci-dessus prévu devront, dans les douze mois qui
« suivront, transporter leur domicile dans l'Etat en
« faveur duquel elles auront opté.

« Elles seront libres de conserver les biens immo-
« biliers qu'elles possèdent sur le territoire de l'au-
« tre Etat où elles avaient eu leur domicile antérieu-
« rement à leur option ».

L'article 3, alinéa 3, du Traité des minorités est

rédigé exactement dans les mêmes termes, sauf une petite précision qui ne change en rien le fond. Nous le citons : « ... Elles seront libres de conserver les « biens immobiliers qu'elles possèdent sur le territoire roumain ».

La lecture de ces deux textes va nous faire comprendre pourquoi, dans sa demande du 15 mars 1923, le gouvernement hongrois réclamait la proclamation des droits des optants hongrois, conformément à l'article 63 du Traité de Trianon, respectivement selon les dispositions identiques de l'article 3 du Traité signé entre les Principales Puissances alliées et associées et la Roumanie, à Paris, le 9 Décembre 1919, en face d'une expropriation injustifiée, à leur avis, à titre de réforme agraire.

Les Etats successeurs ont, en déjà, et dès le commencement, le souci que, en ce qui concerne les biens, droits et intérêts, les dispositions du Traité ne soient pas interprétées comme un traitement préférentiel, accordé aux personnes ayant opté pour la nationalité hongroise.

Pour comprendre la portée exacte des dispositions de ces articles, la connaissance des précédents de la rédaction de l'article 3 du Traité des minorités de 1919 est indispensable.

Pendant la Conférence de la paix l'objet de la plus grande préoccupation de la Délégation tchéco-slovaque a été les dispositions qui auraient pu être défavorables à la réforme agraire. A cette fin, le ministre des affaires étrangères de la Tchécoslovaquie, M. Bénès, est intervenu pour obtenir certaines modifica-

tions ou certains éclaircissements sur des dispositions de nature à être appliquées d'une manière inexacte et susceptibles d'entraîner des difficultés inutiles entre la Tchécoslovaquie et ses voisins. C'est ainsi que M. Bénès s'adressa au Secrétaire Général de la Conférence de la Paix le 8 Août 1919, en demandant que l'article 3, alinéa 3, du Traité des minorités fut accepté avec une nouvelle rédaction, en remplaçant la seconde phrase, qui était originellement en ces termes :

« Elles seront libres de conserver les biens immobiliers qu'elles possèdent sur le territoire tchécoslovaque ». Il faisait remarquer que la délégation Tchécoslovaque ayant déjà demandé, en ce qui concerne le traité avec l'Autriche, la modification de l'article 65, alinéa 5 — devenu, dans le traité définitif, l'article 78, alinéa 4, texte d'ailleurs identique à l'article 63, alinéa 4, du Traité de Trianon, — il en résultait que, en cas d'acceptation, par la Conférence de la Paix, de la modification proposée au sujet de l'article 6, alinéa 5, il était naturel que la même modification fut acceptée relativement à l'article 3, alinéa 3, du Traité des minorités. Dès lors, voici la rédaction nouvelle proposée par la délégation tchécoslovaque :

« Elles seront libres de conserver les biens immobiliers qu'elles possèdent sur le territoire tchécoslovaque, à condition que ces biens soient soumis au même régime que les biens des ressortissants tchécoslovaques ».

C'est donc une des parties contractantes qui im-

pose, comme condition essentielle de sa signature, l'exclusion formelle de tout privilège. Dès lors, on ne saurait contester qu'il est absolument impossible de parler ici d'un privilège, alors qu'une des parties contractantes refuse nettement d'accéder à une clause semblable. Dans l'espèce il y a davantage, on est en présence d'une confirmation, par la Conférence de la paix, du bien fondé de la thèse du Gouvernement Tchécoslovaque. Cette confirmation ressort de la réponse donnée par le Président de la Commission des Nouveaux Etats, le 13 Août 1919, dans une note officielle, qui contient ce qui suit :

« La Commission des Nouveaux Etats est heureuse
« de pouvoir exprimer l'opinion que l'interprétation
« donnée par la Délégation Tchécoslovaque à l'article
« 3, alinéa 3, relatif au régime des biens immobiliers
« des personnes qui opteront pour une autre natio-
« nalité, est exacte et il n'a pas semblé à la com-
« mission que l'insertion d'une clause supplémen-
« taire fut nécessaire pour maintenir, sans préfé-
« rence d'aucune espèce, sous le régime de la loi tché-
« coslovaque tous les biens et propriétés situés sur
« le territoire de la République ».

On constate donc, en lisant la note de la délégation tchécoslovaque et la réponse officielle du Président de la Commission chargée, par la Conférence de la Paix, de s'occuper de ces problèmes, qu'il y a eu un accord de volontés entre les parties contractantes et que, par conséquent, on se trouve en présence d'une interprétation indiscutable et formelle de l'article 3, alinéa 3, du Traité.

Lors de la signature du Traité des minorités, étant

donné le fait que la Hongrie n'était pas partie contractante, elle n'a pas eu la possibilité de faire valoir son point de vue dans cette question. C'est seulement lors des objections faites par la délégation hongroise à l'article 63 du projet de Traité de Paix, qu'on a pu se rendre compte de l'attitude que la Hongrie entendait adopter à ce sujet. Est-ce en effet un traitement préférentiel qu'elle demande? Pas du tout. Dans la note de la délégation hongroise du 20 Février 1920, nous lisons : (1)

« Par la même raison il serait nécessaire d'assurer, dans le Traité de Paix, que, au sujet des biens « dont il s'agit, les citoyens hongrois seront traités « de la *même manière que les citoyens des Etats respectifs*, et que chaque propriétaire pourra séjourner librement dans l'Etat qu'il sera obligé de « quitter aussi longtemps que l'administration et « l'usage de ses biens le rendront nécessaire ».

Il résulte, d'une façon tout à fait claire, de ce passage, que le maximum demandé par la Hongrie, c'est le traitement égal de ses sujets et des sujets nationaux. En comparant ce dernier texte avec l'interprétation donnée par la Commission des nouveaux Etats à l'article 3, alinéa 3, du Traité des minorités, on constate une identité de vue absolue sur la question. Dès lors un traitement discriminatoire entre les propriétaires de biens immobiliers est exclu par le Traité et il serait en même temps en contradiction avec l'interprétation qui lui a été donnée par les parties contractantes.

(1) *Les négociations de la paix hongroise*. Tome II, publié par le Ministère des Affaires Etrangères, Budapest, 1921, page 150.

La recevabilité de l'interprétation dont nous venons de parler, également à l'égard de l'article 63 du Traité de Trianon, est incontestable. Cette évidence résulte d'un document officiel. C'est la réponse des Puissances alliées et associées aux remarques de la Délégation hongroise sur les conditions de paix, du 6 Mai 1920, de laquelle il résulte que la Conférence de la Paix n'accepte aucune des demandes hongroises à propos de l'article 63.

« Les dispositions de l'article 63 sont la reproduction de tous les textes similaires préparés à la suite de la période de guerre actuelle. Il est donc impossible de les modifier selon le vœu de la Délégation hongroise ».

La Conférence refuse, par conséquent, de renoncer à son point de vue, adopté dans tous les traités de paix de 1919-1920. Elle maintient implicitement l'interprétation qui doit être donnée et elle considère comme authentiques les dispositions similaires se trouvant dans les autres traités et qui se résument dans l'égalité de traitement pour tous les propriétaires de biens immobiliers dans les territoires détachés de la Hongrie, sans distinction de nationalité.

Section IV

L'Absentéisme dans la Réforme agraire roumaine

Quelles sont les mesures considérées par la Hongrie comme contraires aux dispositions de l'article 63, alinéa 4 ? En premier lieu, l'absentéisme, envisagé comme donnant droit à l'expropriation totale, tel

qu'il est prévu dans l'article 6, § a, de la loi roumaine du 31 Juillet 1921.

Il est dit, dans cet article 6 :

a) « Il est procédé à l'expropriation entière de
« toutes les propriétés rurales et des environs des
« villes appartenant à toute personne juridique qui
« poursuit un but d'utilité publique, par exemple les
« corporations, les fondations, les institutions, les
« églises, monastères, chapitres, universités, écoles,
« hôpitaux, départements, communes, etc...

« sont exceptés, etc...

b) « le terrain utilisé par emphytéose, qu'il soit
« ou non couvert de plantations (emphyteusis), ain-
« si que le terrain pris en fermage par les paysans,
« au moins cinq ans sans interruption, si les pay-
« sans ont construit sur ce terrain des maisons, des
« abris, des moulins à eau primitifs (rustiques), ou
« si les paysans y ont fait des plantations de vignes
« ou d'arbres fruitiers, l'expropriation s'effectuant
« dans les cas, à leur profit.

« Les « taxalistii » et « jilerii » jouissent des mê-
« mes droits.

c) « le terrain rural des absents. L'absentéiste, au
« sens de la présente loi, est celui qui, depuis le 1^{er}
« décembre 1918 jusqu'à la date du dépôt de la pré-
« sente loi, a été absent du pays, sans avoir eu à
« remplir aucune mission officielle à l'étranger ».

« Sont exceptées les propriétés rurales jusqu'à 50
« jugars ».

On remarque que, à aucun moment, on ne fait de distinction entre les nationaux et les étrangers. *L'ab-*

sentéisme consiste, d'après cette loi d'expropriation pour la Transylvanie, dans l'absence physique pendant un certain délai, du 1^{er} Décembre 1918 jusqu'au 21 Mars 1921.

On ne veut pas du tout, par cette disposition, frapper les étrangers. L'absentéisme n'est pas une mesure qu'on trouve seulement dans la législation agraire de la Transylvanie, elle est prévue, avec plus de rigueur, dans la loi d'expropriation de l'ancien Royaume, portant la date du 17 Juillet 1922. C'est notamment l'article 7 de la loi d'expropriation pour l'ancien Royaume qui prévoit l'expropriation totale des propriétaires qui ont affermé leurs terres depuis 1910-1920, même s'ils résidaient en Roumanie et même s'ils habitaient leurs maisons de campagne. Et, — remarque essentielle. — ces propriétaires de l'ancien Royaume ont été, *toujours, expropriés totalement*. Il n'existe aucun régime d'exception pour les propriétaires ne dépassant pas 50 jugars, comme c'est le cas en Transylvanie. L'absentéisme a donc comme conséquence, dans l'ancien Royaume, l'expropriation totale, tandis que, en Transylvanie, il y a un minimum intangible.

On est porté naturellement, en examinant le problème agraire de Roumanie, à se demander pourquoi on a prévu l'expropriation par des lois différentes dans les diverses régions du pays ?

Il y a lieu, d'ailleurs, de noter que les premières mesures d'expropriation en Transylvanie ont été prises par le Conseil Dirigeant, Gouvernement provisoire de cette région, qui, en s'attaquant à cette for-

midable tâche que représente la répartition du sol, à pris en considération la différence de fertilité du sol, de densité de population, comparée à la qualité de terres arables disponibles. L'adoption d'une loi spéciale n'a point été, dans ce cas, la conséquence de la nationalité hongroise des propriétaires.

Dans la requête hongroise, on a vu qu'il est mentionné que la sanction de l'absentéisme serait imposée aux personnes ayant opté pour la nationalité hongroise. Il est vrai que le Traité de Trianon prévoit l'obligation, pour ces personnes, de transférer leur domicile dans les 12 mois qui suivent l'option. Mais on est loin, comme le dit M. Bartin, « de mettre les « optants devant l'alternative de choisir entre leur « fortune et leur nationalité ».

A cet égard, d'ailleurs, il nous suffit de faire une comparaison entre les dispositions de la loi agraire, quant au délai d'absence qui entraîne l'expropriation totale avec les restrictions dont on a déjà parlé, et d'autre part, le délai fixé pour l'option dans le Traité de Trianon.

Quelles sont les dispositions du Traité de Trianon au sujet de l'option ? On les trouve dans l'alinéa 1 de l'article 63 :

« Les personnes âgées de plus de 18 ans, perdant
« leur nationalité en vertu de l'article 61, auront la
« faculté, pendant une période d'un an à dater de
« la mise en vigueur du présent Traité, d'opter pour
« la nationalité de l'Etat dans lequel elles avaient
« leur indigénat, avant d'acquérir leur indigénat
« dans le territoire transféré ».

Aucun doute ne peut s'élever sur la clarté du contenu de cet article. Le point de départ du délai, c'est la date de la mise en vigueur du Traité de Trianon, c'est-à-dire *le 23 Juillet 1921*. C'est à partir de cette date que, pendant une année, les personnes ayant leur indigénat (*pertinenza*) sur les territoires détachés de la Hongrie pourront opter pour une autre nationalité.

D'autre part, la période de l'absentéisme est fixée, conformément à l'article 6, lit. c, de la loi sur la réforme agraire en Transylvanie du 30 Juillet 1921, comme il suit :

« ... L'absentéiste, au sens de la présente loi, est « celui qui, depuis le 1^{er} Décembre 1918 jusqu'à la « date du dépôt de la présente loi, a été absent du « pays... », c'est-à-dire jusqu'au 23 Mars 1921, date à laquelle le projet de loi pour la réforme agraire a été en effet déposé sur le bureau de la Chambre de Bucarest.

En présence de ces données qui sont exactes, il est certain qu'il n'y a pas coïncidence des deux délais et que, par suite, ce grief formulé contre la loi agraire perd toute sa force.

Pour en finir, nous allons brièvement examiner les « instructions secrètes » données par la direction de Cluj, quant à l'application des dispositions comprises dans l'article 6, relatives à l'absentéisme.

Nous trouvons, dans l'instruction N° 15.112 du 29 Juillet 1922, ceci : « ... il ne faut pas tenir compte « des demandes d'exception en faveur des absents « qui prétendent ne pas avoir été ou ne plus être ac-

« tuellement citoyens roumains, attendu que la loi
« considère comme absent le propriétaire en raison
« de son absence pendant un temps déterminé sans
« *se préoccuper de sa nationalité*. D'ailleurs le légis-
« lateur ne pouvait faire autrement que de *traiter*
« *les propriétaires étrangers sur le même pied que*
« *les propriétaires roumains*, car il ne devait pas fa-
« voriser les uns plus que les autres » (1).

Puis, dans une seconde instruction portant le N° 16.126 du 14 Août 1922, émanant toujours de la même Direction de Cluj, nous lisons :

« La loi ne faisant aucune distinction suivant la
« nationalité des propriétaires, il va sans dire qu'il
« est *indifférent que le propriétaire soit citoyen ou*
« *étranger*, par conséquent, vous ne pouvez pas non
« plus appliquer la loi de façon différente ».

Rien n'est plus clair que le but poursuivi par ces dispositions : égalité de traitement quant à l'application de la réforme agraire — qui est d'ailleurs en concordance avec une lettre du Comte Apponyi, adressée le 19 Février 1920, au Président de la Conférence de la Paix et dans laquelle il est dit :

« ... qu'aucun bien appartenant à nos ressortissants
« ne soit séquestré, liquidé et *exproprié* en vertu
« d'une disposition légale ou par une mesure spé-
« ciale, *qui, dans les mêmes conditions, ne s'appli-*
« *querait pas aux sujets de l'Etat législateur ou de*
« *l'Etat exécutant cette mesure* ».

(1) *La réforme agraire en Roumanie et les optants hongrois de Transylvanie devant la Société des Nations*. Paris, Jouve et Cie, éditeurs, 15, rue Racine, 15. 1924.

Les termes des deux instructions n'expriment pas, d'une façon générale, autre chose que les desiderata contenus dans la note du Comte Apponyi ci-dessus. Jusqu'ici donc, par les précédents historiques, par les dispositions de la réforme agraire et par les instructions des autorités compétentes pour l'exécution de l'expropriation, nous ne nous trouvons à aucun moment en face d'une mesure frappant un étranger, notamment un individu indigène de Transylvanie ayant opté pour la nationalité hongroise, comme tel.

On peut donc se demander avec raison pourquoi il était nécessaire de proclamer l'égalité de traitement par la voie d'instructions spéciales, si le même principe a été accepté à la base de la législation générale?

En dépit des accusations dirigées contre le Gouvernement roumain, qu'un seul jour d'absence était suffisant pour donner lieu à la déclaration d'absence, le contraire se produisit. Des étrangers vinrent interrompre leur absence par un court séjour en Transylvanie. Leur intention était d'échapper aux dispositions de la loi agraire. Il était naturel donc d'empêcher ces tentatives en vue de déjouer la loi. Les instructions de la Direction de Cluj ont eu justement un but contraire à ce qui a été allégué dans la requête hongroise du 15 Mars 1923.

La question de l'indemnité, qui est trop réduite, — nous le reconnaissons nous-mêmes — ne se pose même pas ici. Cela résulte des propres termes de la conclusion de la requête hongroise, conséquence de l'article 63 du Traité de Trianon, qui ne prévoit pas

de mesures spéciales pour le cas du changement du régime foncier dans un des Etats signataires.

Nos conclusions, en ce qui concerne la requête du 15 Mars 1921, sont donc en ce sens que la réforme agraire n'est pas en contradiction avec le Traité de Trianon. En lisant attentivement l'article 63, on se rend compte que le Traité veut éviter une expropriation des biens immobiliers des optants, comme tels.

Cependant, le régime foncier, en général, n'a pas été atteint par ces dispositions.

On ne saurait évidemment nier que des abus individuels se soient produits. Dans ces cas, les personnes lésées auraient pu s'adresser à des juridictions judiciaires spéciales, instituées dans ce but déterminé de remédier aux excès des fonctionnaires chargés de l'exécution de la répartition du sol. Ce ne sont pas, cependant, des motifs qui peuvent et doivent mettre en péril la grande transformation qu'a subie le régime foncier, appelée par M. Titulesco « compromis d'intérêts de classes de la Roumanie nouvelle ».

Il nous reste à voir quelle attitude a adopté le Conseil de la Société des Nations, qui se trouvait en présence d'une demande du Gouvernement hongrois, de statuer sur le fond de l'affaire, en vue de déclarer la loi agraire roumaine en contradiction avec le Traité de Trianon et de prescrire la restitution des biens immobiliers qui avaient été déjà soumis aux mesures d'expropriation.

Section V

Devant le Conseil de la S.D.N. en Avril 1923

On a déjà eu l'occasion de voir, dans notre exposé historique de l'affaire, que c'est à la séance du 20 Avril 1923 que le Conseil de la Société des Nations s'est occupé du litige.

Au cours des débats les représentants des deux pays ont eu l'occasion d'exposer largement le point de vue de leurs gouvernements. Nous l'avons indiqué dans le paragraphe précédent, il nous reste, par conséquent, à voir à quel résultat aboutit la requête du gouvernement hongrois.

Sans reprendre l'historique de cette phase de l'affaire, nous savons que ce fut à M. Adatci, représentant du Japon au Conseil de la Société des Nations, que fut confiée la mission de rapporteur dans l'affaire. Le Conseil a été saisi en vertu de l'article 11, paragraphe 2, du Pacte. Il lui a incombé de trouver une solution accessible aux parties en litige. C'est le 23 Avril 1923 même, que M. Adatci essaye de porter l'affaire sur le terrain purement juridique, bien qu'il s'agît d'une demande qui concluait à la décision au fond de l'affaire, décision à prononcer par le Conseil. Mais, pour y arriver, un compromis était indispensable. La Hongrie accepta la proposition du rapporteur; elle trouva équitable la solution proposée, puisqu'il « semble que le Conseil de la Société des Nations ne peut pas se décider à résoudre la question lui-même ». Fait à remarquer, — et nous au-

rons au cours de notre travail à y revenir, — le délégué de la Hongrie ne conteste point la compétence du Conseil à l'effet de prendre une décision. Il va même plus loin et il précise « elle (la Hongrie) a « apporté une juste cause et *elle espérait fermement « que le Conseil de la Société déciderait lui-même « conformément aux termes des Traités »* (1). Et il conclut en demandant aux Membres du Conseil « tous « ensemble et séparément, de faire tout leur possible et d'user de leurs bons offices afin qu'il n'y ait « aucun obstacle à un règlement pacifique de cette « affaire ».

Le délégué hongrois — ce sont ses déclarations qui le prouvent — reste attaché aux dispositions de l'article 11 du Pacte, tout en acceptant le renvoi devant la Cour permanente de Justice internationale. Cela résulte de ce que nous venons de citer et particulièrement de la phrase d'après laquelle la Hongrie « *es- « pérait fermement que le Conseil de la Société déciderait lui-même »*.

Le délégué roumain ne pouvait pas accepter la solution proposée par le rapporteur, d'autant plus que le rapporteur lui-même n'était pas encore suffisamment éclairé sur le caractère de l'affaire. On pouvait supposer d'après ses déclarations que M. Adatei croyait en effet se trouver en présence d'une affaire de minorité et il semble que, en faisant application des dispositions du Traité des Minorités du 9 Décembre 1919, notamment de son article 12, alinéa 3.

(1) Journal officiel de la Société des Nations 1923, p. 606.

il suggéra de porter l'affaire devant la Cour permanente de Justice internationale. Mais une telle qualification de l'affaire n'était pas admissible parce qu'elle aurait été en contradiction avec la procédure adoptée par le Conseil à l'égard des réclamations des minorités, procédure qui n'admet pas qu'un Gouvernement puisse plaider la cause des minorités de la même nationalité.

Dans notre espèce, le Gouvernement hongrois ne peut donc pas plaider la cause de la minorité hongroise en Roumanie ou dans un autre Etat.

Il y a surtout, dans l'affaire portée devant le Conseil, une question qui dépasse de beaucoup le point de vue juridique, une question qui pourrait avoir des conséquences funestes pour la paix. A supposer une décision arbitrale qui remette en discussion le bien fondé du droit de propriété des millions de paysans ayant bénéficié de la réforme agraire, cela ne se passerait pas sans de graves mécontentements, surtout quand on connaît les précédents de la répartition du sol.

Le représentant de l'Italie, M. Salandra, avec sa perspicacité notoire, apprécia, d'une façon très juste, l'importance et la complexité du problème soumis au Conseil, persuadé, déclarait-il, que le Conseil saurait se garder de toute précipitation pour trancher une question d'une manière qui serait en contradiction manifeste avec le but de la Société des Nations, qui est d'assurer la paix. Ce fut grâce à son intervention que le Conseil, tout en proclamant sa compétence pour étudier la question, et même *son de-*

voir de le faire, pria son rapporteur de présenter un rapport complet sur la question, qui restait ouverte. Il fallait, d'autre part, que les parties intéressées pussent aboutir à un accord. Le Conseil a recouru, dans ce cas aussi, à un expédient qui consiste dans la temporisation, pour donner la possibilité aux parties et à l'opinion publique des pays intéressés de reprendre leur calme et d'apprécier la portée de l'affaire dans un esprit de conciliation.

Section VI

L'Accord de Bruxelles

Nous arrivons ainsi à l'accord de Bruxelles. De quelle façon est-on arrivé à cet accord ? En quoi consiste-t-il ? Telles sont les questions qui se posent.

M. Adatci, dans l'exercice de son mandat de rapporteur, reçu du Conseil de la S.D.N., invita les deux gouvernements intéressés à envoyer des représentants afin d'aboutir à un accord, conformément à la résolution du Conseil du 23 Avril 1923.

Les deux parties furent représentées : la Hongrie, part M. Csaky, comme premier délégué, et la Roumanie par M. Titulesco. Les pourparlers ont eu lieu en présence des fonctionnaires de la S.D.N.

Au cours de ces entretiens, les délégués devaient examiner et préciser tous les motifs énumérés dans la requête hongroise et qui étaient les suivants :

1°) l'incompatibilité entre la loi agraire roumaine et les dispositions du Traité relatives aux droits des optants,

- 2°) l'absentéisme,
- 3°) la question du prix,
- 4°) l'article 18 de la Constitution roumaine,
- 5°) les autres dispositions de la loi agraire qui lè-
sent les optants hongrois.

En conclusion de ces conversations, un procès-verbal fut rédigé, sur lequel les délégués des deux pays apposèrent leur paraphe. Quel était le contenu de ce procès-verbal ? Il nous semble que pour la solution du problème posé, il était d'importance capitale de répondre à la première question, — la loi agraire est-elle compatible avec le Traité de paix, notamment avec les dispositions de l'article 63 ? Or, que trouvons-nous dans le procès-verbal portant la date du 27 Mai 1923 ? — nous citons :

« Sur la question de l'incompatibilité entre la loi
« roumaine et les dispositions du traité relatives aux
« droits des optants hongrois, il est admis, — et les
« représentants hongrois ne le contestent pas, — que
« le traité ne s'oppose pas à une expropriation des
« biens des optants pour des raisons d'utilité publi-
« que, y compris les nécessités sociales d'une réforme
« agraire ».

En second lieu, une question qui a été soulevée avec une force particulière, la question de *l'absence*, a reçu aussi une précision nécessaire, conforme au sens dans lequel nous l'avons déjà envisagée au cours de notre travail. Il est dit notamment dans le procès-verbal, sous le n° 2, let. A :

« Sur la question de l'absence... « il y a lieu de
« remarquer — et le représentant de la Hongrie ne

« le conteste pas — que la période d'absence prévue
« par la loi n'a pas coïncidé avec le délai fixé par le
« Traité. Il n'y a donc pas eu impossibilité légale
« pour les optants présents dans les territoires cé-
« dés pendant la période indiquée dans la loi agraire
« de Transylvanie ».

Quant au prix, le délégué hongrois déclarait que son gouvernement serait prêt à négocier et même très désireux d'entrer en négociations avec le Gouvernement de Roumanie sur la question de la limite de l'expropriation et sur la mesure de l'indemnisation.

En ce qui concerne l'article 18 de la constitution roumaine, aux termes duquel « seuls les roumains
« de naissance ou par naturalisation peuvent acqué-
« rir, à quelque titre que ce soit, et être proprié-
« taires d'immeubles ruraux en Roumanie. Les
« étrangers n'auront droit qu'aux revenus de ces im-
« meubles, » — le délégué de la Roumanie donne l'assurance la plus formelle que les optants qui ont été déjà soumis à des mesures d'expropriation seront libres de conserver les biens immobiliers qui leur restent. D'autre part, dans tous les cas où un optant ayant droit à la même situation que les sujets roumains aurait été soumis à un traitement différent, le Gouvernement roumain prendra toutes mesures pour que justice soit faite, en appliquant la loi d'une façon égale, conformément à l'esprit de la loi.

Le principal problème qui se posait, à notre avis, était celui de l'incompatibilité de la loi agraire avec le Traité de Trianon. Or la réponse a été donnée par le délégué hongrois lui-même : au fond d'ailleurs, elle

n'est pas en contradiction avec la note du Comte Apponyi, du 19 Février 1920, au Président de la Conférence de la Paix, au sujet de l'article 250 (1) qui reconnaît la légalité de la réforme agraire à la condition qu'il n'y ait pas de mesures spéciales prises contre les optants comme tels.

Les dispositions relatives au prix, à la différence entre la loi du vieux royaume, et celle de la Transylvanie ne sont : pour la première, que des questions d'exécution, quant à la seconde, elle est hors de notre sujet.

Le procès-verbal dont nous nous occupons a été paraphé — nous l'avons dit — par les représentants des deux pays.

Mais, peu après, par une lettre du Ministre des Affaires Etrangères de la Hongrie, datée du 12 Juin 1923, fut communiqué à M. Adatci le plus formel désaveu infligé par le Gouvernement hongrois à son propre délégué.

Quel était le motif de ce désaveu ? On le trouvera dans l'aide-mémoire du Ministre des Affaires Etrangères du 12 Juin 1923, qui se résume dans le fait que le délégué de la Hongrie aurait outrepassé ses pleins pouvoirs.

Pour être mieux documenté, nous reproduisons textuellement les pleins pouvoirs tels qu'ils avaient été rédigés par le Ministre compétent de la Hongrie :

(1) Ministère hongrois des affaires étrangères op.cit. p., 460.

« Budapest, le 23 Mai 1923.

« Le soussigné, Ministre royal hongrois de la Jus-
« tice, chargé de la gérance du Ministère des Affai-
« res Etrangères, certifie par la présente que le Con-
« vernement royal de Hongrie a chargé son Excel-
« lence le Comte Emeric de Csaky, ancien Ministre
« des Affaires Etrangères, et M. Ladislas Gajzago,
« conseiller ministériel, au Ministère des Affaires
« Etrangères, en qualité de délégué-adjoint, de repré-
« senter le Royaume de Hongrie au cours des négo-
« ciations qui seront entamées au sujet de l'expro-
« priation des biens immobiliers des optants hon-
« grois, le 26 Mai de l'année courante, à Bruxelles,
« entre le Royaume de Hongrie et le Royaume de
« Roumanie.

« Les délégués susmentionnés sont pourvus de
« pleins pouvoirs à l'effet de traiter et de signer, au
« nom du Gouvernement Royal Hongrois, les stipu-
« lations de la convention à conclure ».

Pourrait-on soutenir que le délégué hongrois avait dépassé ses pleins pouvoirs par le fait que, au cours des entretiens de Bruxelles, les fonctionnaires du Secrétariat de la Société des Nations étaient présents ? En réalité, il serait difficile d'accepter une telle explication. C'est en réponse à l'invitation de M. Adatci, rapporteur du Conseil dans l'affaire, que des délégués ont été envoyés par les Etats intéressés : Roumanie et Hongrie. C'est justement pour participer utilement aux pourparlers qui devaient s'engager à Bruxelles, sous les auspices de M. Adatci, que les délégués furent munis de pleins pouvoirs.

Le fait d'avoir signé le procès-verbal n'était autre chose que l'expression du vif désir du rapporteur d'éviter des discussions à la réunion suivante du Conseil.

Ce qu'il y a, de plus, à remarquer, c'est, dans l'aide-mémoire de M. Adatci, les passages dans lesquels il affirme que « les représentants des deux pays, dûment autorisés en présence des fonctionnaires du Secrétariat de la S.D.N., — que M. Adatci avait priés de se mettre à la disposition des délégués, — ont abouti, d'un commun accord, à certaines conclusions sur plusieurs points formant la base de la requête hongroise ». Puis, un peu plus loin, il continue: « ces points sur lesquels l'accord est réalisé ont été récapitulés dans un compte rendu qui a obtenu l'approbation formelle des représentants des deux parties ».

Ce sont des faits indéniables, c'est la vérité même relatée par le rapporteur, qui ne peut pas laisser le moindre doute.

Dès lors, la question qui se pose est celle de savoir si les gouvernements sont libres de désavouer la signature de leurs délégués, même si ceux-ci se sont tenus dans les limites des pouvoirs qui leur ont été accordés ?

C'est un problème très controversé à l'heure actuelle. Il va de soi, sans doute, que ce sont des cas assez rares dans les annales internationales et qu'on pourrait qualifier de contraires aux usages internationaux. A cette fin on peut citer Calvo, qui est d'avis que « le refus de ratification implique le désa-

« veu de la parole donnée, de la promesse faite par
« le négociateur ».

Il ajoute « la ratification est moralement obliga-
« toire (1).

Grotius et Puffendorf soutiennent que le souverain
« est lié par la signature du traité qu'il est tenu de
« ratifier toutes les fois que son représentant a né-
« gocié selon les termes de ses pleins pouvoirs et
« alors même qu'il aurait outrepassé ses ordres se-
« crets ».

M. Mérignhac est de la même opinion : « c'est seu-
« lement dans des cas rares que la ratification sera
« refusée » (1).

Nous lisons dans « *le Droit international de l'Eu-
rope* », de Heffter : « Elle — c'est-à-dire la ratifica-
« tion — ne peut, à la vérité, être refusée morale-
« ment, si le traité conclu est conforme aux termes
« des pouvoirs présentés à la partie co-contrac-
« tante ».

Quant aux motifs de refus de ratification, ils sont
clairement exposés par J. de Louter, qui déclare que
« si le fait par les délégués d'outrepasser leurs pou-
« voirs a toujours été considéré comme un juste mo-
« tif pour refuser la ratification, par contre, le chan-
« gement d'opinion ou de disposition de la part du
« gouvernement est généralement considéré comme
« une raison insuffisante » (2).

(1) Calvo : *Le droit international*, 1896, p. 383-384.

(1) Mérignhac : *Traité de droit public international*, 1907, Tome II,
p. 666.

(2) J. de Louter : *Le droit international public positif*, Tome I,
Ed. dotation Carnegie pour la paix internationale, 1920, p. 490.

Dans l'espèce, la question se pose de savoir si le gouvernement hongrois était poussé par d'autres considérations que celles qui entrent dans la notion du « changement d'opinion ou de dispositions de la part « du Gouvernement », qualifiées ainsi, comme nous venons de le dire, par M. Louter.

En poursuivant l'examen des opinions émises relativement à la ratification, il est impossible de ne pas citer M. Rivier, qui, tout en soutenant que la ratification est réservée, même si elle n'est pas prévue expressément dans le traité, continue: « le refus ne « peut être arbitraire, il ne doit avoir lieu que pour « de justes motifs » (1).

Pour finir, nous citons un passage de l'ouvrage de M. Olof Høijer; sans approuver son point de vue dans tout ce qu'il dit sur le refus de ratification, nous adhérons à ses conclusions sur ce sujet:

« Presque tous les auteurs modernes, qui recon-
« naissent pourtant un droit indiscutable de refus de
« ratification, demandent pour sa justification, en
« droit international, « *de justes et bons motifs* ».
« Sans cela, la foi internationale, qui est l'assise de
« tout rapport entre Etats, serait ébranlée. D'autre
« part un Etat qui refuserait sa ratification à tout
« instant et sans motif sérieux, s'exposerait à perdre
« tout crédit dans les rapports diplomatiques avec
« les autres, et ne trouverait bientôt plus personne
« qui veuille traiter avec lui. C'est une sanction né-
« gative; mais, s'il n'y avait que cette sanction, elle

(1) A. Rivier : *Principes de droit des gens*, Paris, 1896, T. II, p. 71.

« suffirait pour que les Etats se gardent de refuser « arbitrairement leurs ratifications » (2).

De tout ce que nous venons de citer à l'appui de la thèse que nous soutenons, il résulte que, même s'il n'y a pas une obligation juridique de ratifier, il y en a une autre, qui doit être à la base de toutes relations internationales et de convenances entre Etats, c'est *l'obligation morale*. Sans doute, il peut y avoir des motifs graves et importants de désaveu — on ne saurait cependant reconnaître comme tel un changement d'opinion d'un gouvernement. S'engager dans une telle voie rendrait illusoire toute négociation par l'intermédiaire de délégués.

Pour revenir au sujet qui nous occupe, il est intéressant de savoir quel a été le sort du procès-verbal de Bruxelles? On sait que, même s'il n'y avait pas un accord complet sur tous les points soulevés par les délégués hongrois et qui ont été tirés de la requête, en date du 15 Mars 1923, du gouvernement hongrois — il y avait incontestablement aussi des points acquis — notamment la reconnaissance, par le délégué hongrois, comte Csaky, de la compatibilité de la loi sur la réforme agraire avec les dispositions du traité.

Le procès-verbal de Bruxelles a été soumis à la 25^e session du Conseil, pour adoption. Ce fut une nouvelle occasion, pour les représentants, d'exposer leurs points de vue respectifs. Or, le conseil ne pouvait pas approuver l'attitude du gouvernement hongrois.

(2) Olof Hoijer : *Les traités internationaux*, p. 135, Paris, 1928, Editions internationales.

Pourquoi cela? Parceque, justement, les motifs invoqués par le gouvernement hongrois n'étaient point de nature à les faire apprécier comme sérieux. Il était dit, dans l'aide-mémoire du Ministre hongrois des Affaires étrangères, que son premier délégué s'était laissé entraîner, et dans des circonstances qui n'étaient point aptes à assurer la mûre réflexion qu'aurait exigée le caractère extrêmement sérieux de l'acte qu'il a paraphé au nom du Gouvernement hongrois, etc...

D'autre part, il y avait une déclaration faite au Conseil, le 5 Juillet 1923, par M. Gajzago, deuxième délégué de la Hongrie, qui mentionne la façon suivant laquelle a été donnée la signature du procès-verbal de Bruxelles, il dit notamment « à un moment de nervosité et de faiblesse, occasionnées, « d'une part, par sa déférence à l'égard de son Excellence M. Adatei, qui voulait obtenir absolument « un texte, d'autre part, par son empressement de ne « pas faire manquer le train à M. Titulesco, il lui « semblait peut-être que le texte du projet de résolution répondait aux intérêts de son gouvernement, « et, pour en finir, il a apposé ses initiales au-dessous d'une partie du texte, du projet de résolution « que l'on avait discuté » (1).

Le désir d'invoquer l'existence d'un vice de consentement paraît donc peu justifié, vu les raisons susceptibles d'être produites comme base à cette exception. On ne voit pas, en lisant les déclarations de

(1) *Journal officiel de la S.D.N.* 1923, p. 901.

M. Gajzago, que le vice de violence, d'erreur ou de dol puisse subsister. En outre, il n'est rien de plus contestable que de vouloir utiliser, dans le droit des gens, des notions de droit privé. C'est précisément au sujet des vices de consentement que la majorité des auteurs contestent leur existence et leur sanction dans le droit des gens. Mais, même en supposant que cette cause exceptionnelle de nullité soit admise unanimement en matière de droit conventionnel, dans l'espèce elle ne pourrait pas aboutir au résultat voulu par le délégué hongrois dans cette affaire, à la 25^e session du Conseil de la S.D.N., parce que les motifs invoqués sont absolument insuffisants.

Il en a été ainsi à la 25^e session ; le Conseil ne pouvait pas accepter les suggestions hongroises sur ce point. Cela d'autant plus que son rapporteur, M. Adatci, donna aux remarques du délégué hongrois l'explication suivante : « M. le Comte Csaky, premier
« délégué de la Hongrie, a toujours répondu à toutes mes questions au nom de son gouvernement et,
« après mûre réflexion, il a été convaincu que, dans
« l'intérêt de son pays, il devait signer et il a signé.
« Toutes les expressions de ce document, comme je
« l'ai dit dans mon exposé, ont été soigneusement
« examinées par les deux parties, qui ont eu naturellement toute liberté d'y faire des corrections. Je
« suis d'une entière bonne foi en répétant que c'est
« après avoir mûrement réfléchi que le premier délégué hongrois a apposé son paraphe » (1).

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, 1923, p. 902.

Cette déclaration donne un aperçu très clair sur tout ce qui s'est passé à Bruxelles. En présence de cette déclaration, il ne restait plus au Conseil autre chose à faire que de se prononcer.

Devant la demande réitérée du délégué hongrois de renvoyer l'affaire à la Cour permanente de La Haye, le rapporteur, M. Adatci, ne perdant pas de vue que le Conseil avait été appelé à se prononcer en vertu de l'article 11, § 2, du Pacte, et justement par le gouvernement hongrois, ne pouvait oublier que le devoir du Conseil était de trouver une solution du conflit susceptible de donner satisfaction aux deux parties. Or, revenir sur une proposition qui ne pouvait pas jouer sans-acceptation par les parties intéressées n'était pas de nature à amener l'apaisement cherché entre les Etats en conflit.

Une chose à remarquer, c'est que le Délégué de l'Angleterre, qui, dans l'espèce, fut Lord Robert Cecil, n'était pas d'avis que l'affaire dût être portée devant la C.P.J.I., et voici comment il exprime sa pensée :

« Le Conseil a entendu l'exposé de ce qui s'est
« passé à Bruxelles et Lord Robert Cecil ne croit
« pas qu'il appartienne au Conseil de douter qu'un
« accord y ait été conclu !... Lord Robert Cecil croit
« qu'il est de la plus grande importance qu'un ac-
« cord de ce genre soit respecté, étant donné que la
« S.D.N. repose toute entière sur le respect des con-
« trats... ».

Et, quant aux pleins pouvoirs, il observe que,
« dans la mesure où il peut s'en rendre compte, il

« lui semble que les pouvoirs du représentant hon-
« grois n'étaient pas si limités qu'ils ne lui permis-
« sent de conclure un pareil accord ».

Relativement à la suggestion faite par le Comte Apponyi, de renvoyer l'affaire pour avis consultatif à la C.P.J.I., Lord Robert Cecil réplique : « Le Conseil a certainement ce pouvoir et il pourrait l'exercer, mais il doit l'exercer, à sa discrétion, et il ne semble pas qu'en l'espèce, étant donné surtout ce qui s'est passé à Bruxelles, le Conseil doive en user (1).

Ces quelques réflexions de Lord Robert Cecil jettent la véritable lumière sur la question. La réplique est nette et concluante, et aucun doute ne peut planer sur l'importance et sur la validité de ce qui s'est passé à Bruxelles.

C'est ainsi que M. Adatei demanda au Conseil d'adopter le projet de résolution proposé par lui, de prendre acte de la confirmation des déclarations annoncées dans le procès-verbal et d'y joindre une recommandation générale tendant à la conciliation.

Le Conseil fit cette proposition sienne, avec d'insignifiantes modifications dans la forme, proposées par le représentant de la Belgique, M. Pymans (pour le texte de la décision, voir notre premier chapitre).

La question se pose donc de savoir s'il y a un résultat réel de tout ce qui s'est passé en 1923 devant le Conseil ? Nous répondons, oui. Il est indéniable qu'à Bruxelles une déclaration de principe s'est produite, c'est la reconnaissance de la compatibilité de

(1) *Journal officiel S.D.N.*, 1923, p. 904.

la loi agraire roumaine avec le Traité de Trianon. Elle a été faite dans des termes qui ne laissaient aucun doute et, comme le dit M. Le Fur en parlant du désaveu, « survenant malgré le désaccord sur la question du prix, cela prouve bien qu'il y avait eu un accord conclu sur d'autres points, sinon un acte aussi grave et aussi anormal eût été sans aucun objet ». La conséquence qui se dégage naturellement de cette déclaration de principe est que les dispositions d'expropriation ne portent point atteinte aux dispositions de l'article 63 du Traité de Trianon. Nous ne parlons pas de l'article 3 du Traité du 9 Décembre 1919, dit des Minorités parce que, comme nous l'avons remarqué dans ce cas, la Hongrie ne pouvait se présenter devant le Conseil pour soutenir la demande de ses co-nationaux, sujets d'un Etat voisin.

Ne constituant pas, dans l'espèce, et cela conformément à la résolution du Conseil, des cas d'incompatibilité entre la loi nationale et le traité international, les questions qui pourraient être jugées comme injustes pour les sujets étrangers ayant leur domicile ou leurs propriétés immobilières en Roumanie, ne sont pas de nature à provoquer le déclenchement de la procédure prévue dans le traité de Trianon pour certains cas de violation de ses dispositions. Il y a lieu, par conséquent, d'observer la voie du droit international commun, qui est la voie diplomatique. Dans la phase qui se termine par la décision du Conseil du 5 Juillet 1923 il a été décidé que toute disposition de réforme agraire qui pourrait être considé-

rée comme inadmissible à l'égard de sujets autrefois étrangers à la Roumanie, appartenant à tous les Etats y compris la Hongrie, pourrait donner lieu aux réclamations par la voie naturelle par laquelle se manifeste l'autorité de protection d'un Etat à l'égard de ses sujets : la voie diplomatique. Et pour aboutir à une solution arbitrale, il n'y aura pas d'autres procédé que celui d'un accord de volontés entre les deux gouvernements, par la signature d'un compromis d'arbitrage afin de soumettre l'affaire à un Tribunal international.

Nous croyons donc que, après l'étude de tout ce qui s'est passé dans cette première phase de l'affaire des optants, la solution que nous venons d'exposer s'impose d'elle-même.

Section VII

L'Importance de l'Accord de Bruxelles

Avant de passer à la deuxième phase de l'affaire, nous voulons encore insister en quelques mots sur la question de la qualification du procès-verbal de Bruxelles. Vu l'obstination du gouvernement hongrois à ne pas le ratifier, on est porté à se demander si les circonstances nécessitaient, en somme, cette ratification. Y avait-il là un Traité qui devait être soumis à la procédure habituelle pour le rendre valable? Certains auteurs, notamment le Baron Edouard Descamp et M. Jean Appelton, soutiennent la thèse selon laquelle le procès-verbal de Bruxelles serait une interprétation authentique donnée aux textes du trai-

té concernant la difficulté. Dans ce cas, il ne serait pas besoin de l'observation des formes solennelles ni d'une ratification. Les déclarations interprétatives ne sont soumises à aucune formalité spéciale et leur validité n'exige que l'intervention de mandataires munis de pleins pouvoirs.

On pourra peut-être contester l'exactitude de cette interprétation, par le motif qu'elle n'a pas été donnée par toutes les parties signataires du Traité. Mais il est admis par la doctrine et par la pratique qu'un Traité peut être interprété par deux ou par quelques signataires seulement du traité. Dans ce cas, l'interprétation ne vaut que relativement aux différents qui pourraient surgir entre ces Etats.

En somme, la décision du Conseil peut être considérée comme une acceptation de l'interprétation donnée par les parties, et, s'il en est ainsi, les exceptions invoquées par le gouvernement hongrois et le désaveu formulé par lui, restent sans objet. L'acceptation, par le Conseil, du rapport de M. Adatei avec le procès-verbal annexe, peut être interprétée de deux façons, ou comme la reconnaissance de l'existence d'un accord entre les deux parties et un refus de prendre en considération le désaveu sans motifs sérieux du gouvernement hongrois, ou comme la reconnaissance de l'acte de Bruxelles à titre d'interprétation authentique. Mais, dans les deux cas, toute atteinte portée aux droits des optants comme à ceux de tous autres étrangers trouve sa solution dans les moyens ordinaires du droit international commun.

CHAPITRE III

Section I

L'AFFAIRE DES OPTANTS HONGROIS DEVANT LE TRIBUNAL ARBITRAL MIXTE

A la séance du 5 Juillet 1923, — après l'adoption de la résolution reproduisant le texte présenté par M. Adatei, — le comte Apponyi tint à faire une dernière déclaration pour souligner qu'à son avis la question restait entière. Il disait, notamment, dans la dernière phrase de sa déclaration que, « le Gouvernement hongrois se réserve donc de faire ultérieurement telles démarches que les Traités et le « Pacte de la Société des Nations lui permettent, « afin d'obtenir justice pour ceux qu'il a le droit et « le devoir de représenter » (1).

A cet effet, le gouvernement hongrois, après s'être adressé, sans succès, à la Conférence de la Paix, au Conseil des Ambassadeurs et, en dernière instance, au Conseil de la Société des Nations, pour obtenir des changements de textes ou des déclarations rassurantes, s'engagea dans la voie qui pouvait lui garantir une solution juridique.

Il s'agissait, pour l'instant, de trouver une disposition du Traité de Trianon qui permit de porter l'affaire devant le Tribunal arbitral mixte hongaro-roumain siégeant à Paris.

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, 1923, p. 908.

Mais, une difficulté se présenta, qui était d'ailleurs facile à surmonter. Devant le Tribunal arbitral mixte, ce ne sont plus les Etats qui se présentent comme demandeurs, ce sont les individus, les intéressés eux-mêmes.

En conséquence, à partir de Décembre 1923, les optants hongrois s'adressèrent eux-mêmes au Tribunal arbitral mixte en vertu de l'article 250 du Traité de Trianon.

Nous avons déjà vu, dans notre premier chapitre, les dispositions que renferme ce texte. Il déclare exempts les biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois, ou des sociétés contrôlées par eux, situés sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise, de toutes mesures de liquidation et saisies prévues dans l'article 232 b) du Traité de Trianon.

Or que dit cet article 232 b)? Nous le citons :

« Sous réserve des dispositions contraires qui
« pourraient résulter du présent Traité, les Puissances alliées et associées se réservent le droit de
« retenir et de liquider tous les biens, droits et intérêts qui appartiennent, à la date de la mise en vigueur du présent Traité, à des ressortissants de
« l'ancien royaume de Hongrie ou à des sociétés contrôlées par eux, et qui se trouvent sur le territoire
« qui leur a été cédé en vertu du présent Traité, ou
« qui sont sous le contrôle des dites Puissances ».

Le régime normal, appliqué aux biens, droits et intérêts ennemis sur le territoire des pays alliés ou associés, — c'est-à-dire le *droit commun du traité*, —

est par conséquent celui de la *saisie* et de la *liquidation*.

Mais l'article 250 crée une situation d'exception pour les biens, droits et intérêts des personnes énumérées dans cet article, aux dispositions du droit commun conventionnel du Traité de Trianon.

Cette situation d'exception accordée aux sujets ennemis, — dans notre cas aux nationaux hongrois ayant leur indigénat en pays détaché de la Hongrie, — se manifeste par l'exemption de toute mesure de saisie et de liquidation.

Les optants hongrois soutiennent, dans leur requête, que la réforme agraire roumaine ne vise qu'un but de dénationalisation des sujets ennemis, notamment des hongrois et ils affirment qu'elle serait une liquidation sous une forme déguisée. Ils la considèrent comme un résultat, un produit de la guerre.

A cette dernière allégation, la réponse se trouve dans la partie historique du chapitre précédent, au cours de laquelle les mobiles de la réforme agraire des pays roumains, — nous employons cette expression parce que nous comprenons sous cette dénomination la Roumanie d'avant-guerre et les territoires habités en majorité par des roumains — sont amplement développés.

Le problème qui va désormais nous retenir ne peut pas être compris, sans la connaissance des précédents historiques de ce qui s'est passé devant la Conférence de la Paix, lorsque l'article 250 fut soumis — avec le projet de traité de paix, tout entier bien

entendu — à la délégation hongroise, lors de la Conférence de la Paix.

Section II

Précédents Historiques

de la Rédaction de l'Article 250 du Traité de Trianon

Pour comprendre et apprécier la portée de l'article 250 du Traité de Trianon, nous sommes obligés de remonter à l'époque des travaux préparatoires, au traité de paix entre les Puissances alliées et associées et l'Autriche. Cela, en raison de l'identité entre les dispositions de l'article 267 du Traité de St-Germain en Laye et l'article 250 du Traité de Trianon, sauf une différence résultant de l'article 250, alinéa 3, qui admet la compétence du Tribunal mixte dans certains cas. En outre, il y a identité absolue entre les textes ci-dessus visés.

Dans le projet primitif des conditions de paix, du 2 Juin 1919, l'article 49 de la Section VIII de la Partie X comprenait les dispositions suivantes: « Cha-
« que Gouvernement des Puissances alliées ou asso-
« ciées se réserve le droit de retenir et de liquider,
« conformément aux articles 32 et à l'annexe de la
« Section IV, tous les biens, droits et intérêts que
« possédaient, à la date du 1^{er} Novembre 1918, les
« ressortissants autrichiens ou les sociétés contrôlées
« par eux sur les territoires de l'ancienne monarchie
« austro-hongroise à lui transférés, par le présent
« Traité.

« L'Autriche indemniserà les ressortissants autrichiens dépossédés par lesdites liquidations » (1).

Qu'est-ce que cet article veut dire? ceci: que les biens, droits et intérêts, même dans les territoires qui appartenaient jadis à l'Autriche, seront soumis à un régime de rétention et de liquidation.

La délégation autrichienne s'empresse, dans une note en date du 23 Juin, d'attirer l'attention de la Conférence de la Paix sur les conséquences funestes et graves pour sa situation économique, qui pourraient être provoquées par l'application des mesures prévues dans l'article 49. La délégation de l'Autriche était d'avis que vouloir étendre le système, tel qu'il est stipulé dans les Sections III, IV et VIII des clauses économiques, aux rapports entre l'Autriche et d'autres territoires qui faisaient partie de l'ancienne Monarchie danubienne, était une conception dangereuse.

La question, dont la solution semblait tout à fait impossible, était *l'indemnisation par l'Autriche du dommage éprouvé par ceux de ses sujets qui devaient subir le régime se dégageant du texte de l'article 49*. La note autrichienne concluait donc à la suppression pure et simple de cet article. Après une demande répétée dans ce sens formulée par un memorandum de la délégation de l'Autriche du 7 Juillet 1919, le Président de la Conférence de la Paix, après avoir répondu aux différentes notes de la délégation autri-

(1) Bericht ueber die Taeligkeit der deutsch-oesterreichischen Friedensdelegation in St-Germain-en-Laye, 1919, Tome I, p. 63.

chienne, relatives à des questions économiques, à la date du 8 Juillet 1919, fit connaître au Président de la délégation autrichienne, que ses observations avaient fait, de la part des Puissances alliées et associées, l'objet d'un examen attentif et qu'elles avaient décidé de supprimer l'article 49 de la partie X et d'y substituer le texte suivant :

« Nonobstant les dispositions de l'article 32 et de
« l'annexe à la Section IV, de la partie X (clauses
« économiques) tous les biens, droits et intérêts des
« ressortissants autrichiens ou de compagnies con-
« trôlées par eux, situés dans les territoires qui fai-
« saient partie de l'ancienne monarchie austro-hon-
« groise, ne seront pas soumis à rétention ou à liqui-
« dation par application desdites dispositions. Les
« biens, droits et intérêts dont il est fait mention ici
« ne comprennent pas les biens qui sont visés à l'ar-
« ticle 12 de la partie X (clauses financières) ».

La délégation autrichienne ne considéra cependant pas, — après ses observations au sujet de la modification de cet article telle qu'elle vient d'être indiquée — le nouveau texte comme suffisant pour rendre possibles et en même temps efficaces les dispositions de défense quant à la liquidation et rétention des biens, droits et intérêts de ses sujets sur le territoire ayant appartenu à la double monarchie. Ce fut seulement le 2 Septembre 1919, lors de la rédaction définitive « des conditions de paix » remises à la délégation de l'Autriche, que satisfaction entière lui fut donnée par l'addition au texte déjà cité de

l'article 49, qui devient désormais l'article 267, d'un second alinéa ainsi rédigé :

« Ces biens, droits et intérêts seront restitués aux
« ayants-droit, libérés de toute mesure de disposi-
« tion, d'administration forcée ou de séquestre prises
« depuis le 3 novembre 1919 jusqu'à la mise en vi-
« gueur du présent Traité. Ils seront restitués dans
« l'état où ils se trouvaient avant l'application des
« mesures en question ».

On est ainsi amené, en lisant le texte entier de cet article, à constater, comme nous l'avons dit, qu'on a admis en faveur des sujets autrichiens, dans le cas où ils ont des biens, droits et intérêts sur le territoire anciennement austro-hongrois, une dérogation aux mesures normalement applicables aux nationaux des pays ennemis.

Lorsque les conditions de paix furent remises à la délégation hongroise, celle-ci formula des observations sur les dispositions qui se trouvent dans l'article 250 du Traité de Trianon, — texte identique à l'article 267 du Traité de Saint-Germain-en-Laye ; — elle exprima, dans sa note, la crainte que les dispositions de cet article n'aient pas l'efficacité nécessaire à l'égard de mesures d'expropriation prises par l'Etat roumain et tchécoslovaque. Fait à observer, la délégation hongroise reconnaissait à ce moment que ces mesures avaient été prises par des *lois générales*, qui pourraient cependant être dirigées contre les sujets hongrois.

Pour prévenir toute tentative en vue d'éluder le but visé par le premier alinéa de l'article 250, la dé-

légation demanda une « *déclaration rassurante* » qu'aucun bien des ressortissants hongrois ne pût être l'objet d'une liquidation, séquestre ou d'une expropriation, « en vertu d'une disposition légale ou par « une mesure spéciale, que dans les mêmes conditions ne s'appliquent pas aux sujets de l'Etat législateur ou de l'Etat exécutant cette mesure ».

La délégation hongroise proposa donc d'ajouter un nouvel alinéa à l'article 250, organisant la compétence du Tribunal arbitral mixte pour le cas où il s'agirait de la réparation d'un dommage encouru à la suite d'une mesure arbitraire, ou pour le cas où la restitution en nature des biens-séquestrés ne serait pas possible.

La conférence de la Paix, en réponse *aux observations hongroises*, déclare, par sa note du 6 Mai 1920, au sujet du problème qui nous intéresse, que, en ce qui concerne les mesures prises par la Roumanie et la Tchécoslovaquie quant à la propriété immobilière, il s'agissait d'une question d'interprétation, qui ne saurait, dès lors, être réglée immédiatement. En ce qui concerne la compétence du Tribunal arbitral mixte, la Hongrie reçut satisfaction, pour les cas de contestations relatives à la restitution aux ressortissants de l'ancien Royaume de Hongrie de leurs biens, droits et intérêts situés en territoire transféré, tels qu'il est prévu par l'article 250 du *Traité*.

En définitive, pour conclure sur les précédents de la rédaction définitive de l'article 250 du *Traité de Trianon*, qui forme la base des réclamations hongroises, nous constatons, de la part des deux délégations

dont nous avons parlé, deux soucis constants ; d'abord celui de garantir leurs sujets possédant des biens, tout au moins sur les territoires appartenant jadis à la monarchie austro-hongroise, contre toute emprise sur leurs propriétés, d'assurer, par conséquent, l'égalité de traitements.

En second lieu, le souci d'alléger le plus possible l'Etat Hongrois de toutes charges qui pourraient lui être imposées. Il était incontestable, cependant, qu'on ne pouvait envisager une annulation totale de ses obligations, il aurait été dérisoire d'en parler et en conséquence les pays ennemis se contentèrent d'essayer d'obtenir des allègements là où cela leur paraissait possible. Il y a une explication très plausible de leurs efforts. Ce sont justement les dispositions comprises dans l'article 232, let. j., du Traité de Trianon et 249, let. j. du Traité de Saint-Germain-en-Laye, qui stipulent que la Hongrie et l'Autriche s'engagent respectivement à indemniser leurs ressortissants, à raison de la liquidation ou de la rétention de leurs biens, droits et intérêts en Pays alliés ou associés.

La Conférence prit en considération quelques-uns des vœux exprimés par les délégations ennemies, notamment par la délégation hongroise et autrichienne, pour assurer l'existence de ces pays au point de vue économique et financier. Nous croyons donc que la véritable raison de la dérogation apportée aux dispositions normales des traités de paix en faveur des nationaux ennemis, — dans l'espèce autrichiens et hongrois, — doit être cherchée dans la situation précaire

dans laquelle se débattirent l'Autriche et la Hongrie au lendemain de la guerre. Obliger les deux pays à indemniser tous leurs nationaux ayant des biens, droits et intérêts à l'étranger, et sur les territoires anciennement autrichiens et hongrois, aurait été provoquer leur faillite sans espoir de les revivifier.

Section III

Mesures exceptionnelles de Guerre et Mesures de disposition selon les Traités de Paix de 1919-1920

Forts des modifications accordées par les Puissances alliées et associées, les optants hongrois crurent pouvoir effacer toute réminiscence des négociations de Bruxelles et de la Décision du Conseil de la S.D. N., en introduisant individuellement des requêtes, tendant à la rétrocession de leurs propriétés soumises à l'expropriation en Transylvanie, Banat, Maramures et dans la Crisana, en vertu d'une loi générale roumaine. Nous avons dit que les requêtes ont été motivées par les dispositions de l'article 250, à l'encontre desquelles tendent les dispositions d'ordre agraire en Roumanie. Qu'est-ce que cela veut dire ? Que la Roumanie, en privant les sujets hongrois de leurs propriétés, n'a pas respecté la clause du Traité de Trianon. Parce que, en définitive la privation, même si elle prend en théorie la qualification d'expropriation, présente en fait tous les traits caractéristiques de la liquidation.

Nous touchons ici à un point extrêmement important de notre sujet, point autour duquel se dresse, à notre avis, le problème des optants, et de l'interprétation duquel dépend la solution à donner à la question qui nous préoccupe. Il s'agit notamment de définir les notions de *séquestre* et de *liquidation*, ou, en employant un terme plus général, — les mesures exceptionnelles de guerre « et les mesures de dispositions » telles qu'elles sont prévues dans les traités de paix, — on les trouve d'ailleurs dans tous les traités qui ont mis fin à la guerre 1914-1918, telle qu'elles ont été conçues par les parties contractantes.

En quoi consistent les « mesures exceptionnelles de guerre » et « les mesures de disposition » ?

Ce sont des notions qui ont pris naissance après la guerre, ou plus exactement pendant la guerre. Une définition précise de ces notions ne se trouve pas dans les traités.

Déjà pendant la guerre, dans les empires centraux avaient été séquestrés les biens des sujets alliés et associés.

C'est à titre de mesures de rétorsion que les alliés ont pris des mesures semblables. Mais il y eut des cas où, étant donné la nature des biens et l'impossibilité de maintenir ces mesures sans une perte de la valeur des biens, les Etats, sur le territoire desquels se trouvaient ces biens, ont été amenés, par la force des choses, à pourvoir à leur liquidation. En outre, M. Gidel invoque, pour la justification des mesures de liquidation, les motifs suivants :

« Pendant la guerre, grâce à l'institution des se-

questres, il avait été possible de sauvegarder les biens des personnes physiques ou morales avec lesquelles les relations d'ordre économique étaient prohibées; mais, après la guerre, étant donné les abus de nos adversaires et la responsabilité des Empires centraux qui avaient provoqué les hostilités, « il était impossible de baser le régime nouveau sur la restauration pure et simple de l'état d'avant guerre et la liquidation des biens séquestrés devenait un procédé nécessaire de la libération, s'imposant inévitablement à des Nations dont la responsabilité matérielle aussi bien que morale est sans limites. » (1).

En examinant le passage cité, on constate que les traités de paix de 1919-1920 poursuivent deux buts : 1° donner la possibilité aux pays alliés et associés de réparer tous les torts causés par les Empires centraux, *c'est la liquidation de réparation*; et, en deuxième lieu, anéantir l'influence économique de ces Etats.

Il résulte donc de là que les mesures de liquidation, dans le sens des traités de paix, constituent une dérogation au droit international commun. Ce sont des mesures en stricte connexité avec la guerre, ou tout au moins des mesures qui ont leur origine dans la guerre, elles lui sont consécutives.

Ce sont des mesures qui, comme le dit M. Martin, « se rattachent, par leur origine, à l'état de guerre

(1) G. Gidel et H. E. Barrault : *Le Traité de Paix avec l'Allemagne du 28 Juin 1919 et les intérêts privés* 1921, p. 61.

« et, par leur but, à la consolidation de la vie-
« toire » (1).

Toutes les dispositions privatives de propriétés concernant les sujets ennemis sont des mesures ayant pour but de mettre fin à la guerre économique. Elles sont appelées d'un terme général, qu'on trouve dans le § 3 de l'annexe Sec. IV, Partie X, « mesures de « disposition et mesures exceptionnelles de guerre ».

La connaissance du § 1 de l'annexe est absolument nécessaire pour la compréhension exacte des mesures dont nous venons de parler. Il y est dit : « Aux termes de l'article 232, § D, est confirmée la validité de toutes mesures attributives de propriété, de toutes ordonnances pour la liquidation d'entreprises ou de sociétés ou de toutes autres ordonnances, règlements, décisions ou instructions rendus ou donnés par tout tribunal ou administration d'une des Hautes parties contractantes ou réputés avoir été rendus ou donnés par application de la législation de guerre concernant les biens, droits ou intérêts ennemis », et plus loin, on lit : ... « Il ne sera soulevé aucune contestation relativement à la régularité d'un transfert de biens droits ou intérêts effectué en vertu des règlements, ordonnances, décisions ou instructions susvisés ». Est également confirmée la validité de toutes mesures prises à l'égard d'une propriété d'une entreprise ou société, qu'il s'agisse d'enquête, de séquestre, d'administration forcée, d'utilisation, de réquisition, de surveillance ou de liquidation, de la

(1) *La réforme agraire en Roumanie*, Paris. Imprimerie du Palais, 1927, p. 81.

vente, ou de l'administration des biens, droits ou intérêts, du recouvrement ou du paiement des dettes, du paiement des frais, charges, dépenses ou de toutes autres mesures quelconques effectuées en exécution d'ordonnances, de règlements, de décisions ou d'instructions rendues, données ou exécutées par tous tribunaux ou par toutes administrations d'une des hautes parties contractantes ou réputés avoir été rendus, donnés ou exécutés par application de la législation exceptionnelle de guerre concernant les biens, droits ou intérêts ennemis... »).

Il est clair que les mesures de disposition, dont il est parlé dans l'article 232, let. D, doivent être prises, conformément au § 1 de l'annexe, en exécution d'une disposition de législation *exceptionnelle de guerre*. L'évidence de cette condition résulte, d'une façon qui ne laisse aucun doute, du fait même de la rédaction dudit paragraphe de l'annexe. L'expression de « législation exceptionnelle de guerre » se répète dans le texte très souvent. Il est logique de supposer, par conséquent, que l'intention des rédacteurs du traité était bien arrêtée et que leur but était bien défini. Pour fixer une première conclusion sur ce que nous venons d'exposer, nous précisons que « les mesures de guerre » et « les mesures de disposition » doivent être comprises dans le sens de mesures en connexité avec la guerre résultant de dispositions des législations exceptionnelles de guerre.

Qu'est-ce qu'on entend précisément par « mesures exceptionnelles de guerre » et par « mesures de disposition » ? Le point acquis jusqu'ici, c'est qu'elles ont

leur origine dans la législation exceptionnelle de guerre. Voyons maintenant quelles sont les précisions que nous trouvons à ce sujet dans le Traité. C'est d'abord le § 3 de la Section IV, qui contient la précision suivante: « dans l'article 232 et dans la présente Annexe, l'expression mesures exceptionnelles de guerre » comprend les mesures de toute nature, législatives, administratives, judiciaires ou autres, prises ou qui seront prises ultérieurement, à l'égard des biens ennemis et qui ont eu ou auront pour effet, sans affecter la propriété, d'enlever aux propriétaires la disposition de leurs biens, notamment les mesures de surveillance, d'administration forcée, de séquestre, ou les mesures qui ont eu ou auront pour objet de saisir, d'utiliser ou de bloquer les avoirs ennemis et cela pour quelque motif, sous quelque forme et en quelque lieu que ce soit. Les actes accomplis en exécution de ces mesures sont tous les arrêtés, instructions, ordres ou ordonnances des administrations ou tribunaux appliquant ces mesures aux biens ennemis, comme tous les actes accomplis par toute personne comise à l'administration ou à la surveillance des biens ennemis, tels que paiement de dettes, encaissement de créances, paiement de frais, charges ou dépenses, encaissement d'honoraires ».

En quoi consiste donc la mesure exceptionnelle de guerre ? Dans une privation pure et simple de la jouissance du bien. Il n'y a pas transfert de propriété. Une chose est cependant à remarquer: cette mesure ne peut jamais être appliquée qu'en vertu d'une disposition législative exceptionnelle de guerre et con-

tre un propriétaire ennemi. Donc, c'est le traitement applicable aux biens des sujets ennemis.

Les « mesures de disposition », au contraire, sont prévues dans le deuxième alinéa du § 3: « Les mesures de dispositions sont celles qui ont affecté ou affecteront la propriété des biens ennemis en transférant tout ou partie à une autre personne que le propriétaire ennemi et sans son consentement, notamment les mesures ordonnant la vente, la liquidation, la dévolution de propriété des biens ennemis, l'annulation des titres ou valeurs mobilières. ».

Ici il n'y a plus seulement privation de jouissance, mais il y a transfert de la propriété. Nous remarquons cependant que pour traduire la véritable intention des parties contractantes, il ne suffit pas de se borner à l'analyse de ce paragraphe tel qu'il est, mais il faut envisager en même temps les dispositions du traité qui sont destinées à se compléter et à s'expliquer réciproquement.

Serrons de plus près la notion de « mesures de dispositions ». A cet effet, il ne suffit pas, comme nous l'avons vu, de se référer au § 3, mais il faut le combiner avec la lettre D de l'article 232 et avec le § 1 de la même annexe.

Qu'est-ce que contient l'article 232, lettre D? « Dans les rapports entre les Puissances alliées et associées ou leurs ressortissants d'une part, et les ressortissants de l'ancien Royaume de Hongrie, d'autre part, ainsi qu'entre la Hongrie d'une part et les Puissances alliées et associées et leurs ressortissants d'autre part, seront considérées comme définitives et opposables à

toute personne, sous les réserves prévues au présent Traité, toutes mesures exceptionnelles de guerre ou de disposition, ou actes accomplis ou à accomplir en vertu de ces mesures, telles qu'elles sont définies dans les paragraphes 1 et 3 de l'Annexe ci-jointe ».

Tel étant le véritable sens de la « mesure de disposition » on ne pourra pas soutenir qu'elle doit être interprétée comme un procédé, en général, de privation de la propriété. Une pareille conclusion serait vraisemblable si on prenait en soi le § 3, qui dispose : « l'expression « mesures exceptionnelles de guerre » comprend les mesures de toute nature législatives, administratives, judiciaires, etc... ». Et l'alinéa 2 ajoute : « les mesures de disposition » sont celles qui ont affecté ou affecteront la propriété des biens, etc. ».

Les expressions « mesures de toute nature » et « celles qui ont affecté ou affecteront la propriété » peuvent donner à croire qu'il s'agit de n'importe quelles mesures privatives de propriété, sans avoir à les distinguer d'après leurs origines.

On arriverait donc à une interprétation en opposition avec les intentions des parties contractantes, si l'on négligeait de tenir compte des renvois faits par certains articles des Traités. Notre cas, dans cet ordre d'idées, est typique. L'article 232, lettre D, en parlant des mesures exceptionnelles de guerre et de disposition, renvoie expressément aux paragraphes 1 et 3 de l'Annexe ; il faut donc s'y reporter pour trouver le sens que les rédacteurs du Traité ont attaché à ces deux expressions. Il ne suffit pas, par conséquent, de se contenter de précisions données par un

seul de ces deux paragraphes, parce que l'article 232, lettre D les présente comme étant en stricte connexité. On ne peut pas lire le § 3, sans le faire précéder par le § 1, qui nous montre clairement quelle doit être l'origine d'une mesure de disposition : la législation exceptionnelle de guerre.

Section IV

Conditions de la Liquidation

Il est utile d'insister sur certaines expressions qu'on rencontre dans le texte de l'article 232. C'est ainsi que, sous la lettre b) il est parlé des puissances Alliées et Associées qui se réservent le droit de liquider tous les biens droits et intérêts qui appartiennent « à des ressortissants de l'ancien royaume de Hongrie », ou encore au point h, on vise « le produit net des liquidations des biens, droits et intérêts ennemis ». Puis, dans l'annexe, nous connaissons déjà le § 1, d'après lequel il est question de la validation et de la confirmation de toutes sortes de mesures attributives de propriété prises par les Puissances alliées et associées en vertu d'une législation exceptionnelle de guerre, concernant « les biens, droits et intérêts ennemis ». D'une façon plus explicite, on fait cette différenciation dans le § 3 de l'Annexe, sur lequel nous sommes obligés de revenir ici. Nous citons « mesures exceptionnelles de guerre », cela comprend les mesures de toute nature, législatives, administratives, judiciaires ou autres, prises ou qui seront prises à l'égard « des biens ennemis ». Et plus bas,

dans le 2^e alinéa, il est dit : « ces mesures de disposition sont celles qui ont affecté ou affecteront la propriété *des biens ennemis* ».

De la lecture de ce texte, il se dégage clairement qu'une différenciation, quant à la nationalité de personnes ayant des biens sur les territoires de pays alliés et associés, était envisagée et a même été insérée dans les clauses du traité que nous venons d'étudier. On est porté — d'une manière tout à fait naturelle — à considérer la différenciation comme une condition sine qua non de la liquidation. Toutefois, pareil raisonnement pourrait conduire à des résultats incompatibles avec l'esprit du traité.

Supposons un acte de représailles contre un étranger. Serait ce une mesure de disposition prise par un Etat ennemi, — dans notre cas, par la Hongrie — au sens de l'article 232 ? C'est alors une question qui ne relèvera pas de la compétence du Tribunal arbitral mixte. Le motif ? Parce que le fait de la représaille n'est pas en relation stricte avec la guerre de 1914-1918 et n'est pas une conséquence directe de cette guerre. Cet exemple nous montre jusqu'à l'évidence qu'une mesure, même spéciale, prise envers un étranger — ayant en vue toujours les dispositions du traité qui nous intéresse — ne saurait être qualifiée de mesure de disposition ou exceptionnelle de guerre, par le simple fait, qu'elle crée un régime différentiel.

Prenons un autre exemple, où une mesure, malgré qu'elle soit l'application d'une disposition légale ayant un caractère général, tombe sous les dispositions de l'article 232 du Traité de Trianon. Il s'agit

d'une mesure qui a été pratiquée pendant la dernière guerre, et qui présente un caractère général, la *réquisition*. Elle a été appliquée à tous les individus habitant le pays. Etant en relation stricte avec la guerre et ayant été prise avant la conclusion de la paix, elle est, sans aucune doute, une mesure qui coïncide avec la définition, donnée par le traité, des mesures de liquidation.

Donc, les mesures différentielles ne constituent pas, par elles mêmes, des traits essentiels de la liquidation, mais elles constituent un élément important pour la détermination de la qualification d'une mesure prise peu de temps après la guerre.

Dans une consultation juridique donnée par eux au Gouvernement Tchécoslovaque au sujet de l'article 297 du Traité de Versailles, MM. Basdevant, Jèze et Politis, parlant de l'importance de l'élément « différencialité » à l'égard de la liquidation, trouvent une formule qui nous semble particulièrement heureuse, pour mettre au point ce problème. Ils disent notamment « Elle (la condition que la liquidation soit effectuée sur des biens allemands) n'a pas un caractère indépendant et exclusif. Elle est complémentaire de la condition précédente (connexité avec la guerre), qui en explique et précise la signification ».

Pour résumer ce que nous avons dit jusqu'ici au sujet des mesures de liquidation, il résulte, d'une façon incontestable, du traité de paix, que la condition principale est que ces mesures soient prises en vertu d'une disposition législative exceptionnelle de guerre. Quant à la différencialité, elle peut être considérée

comme un élément complémentaire, là où la condition principale existe, mais lorsqu'elle ne se dégage pas assez nettement. En cas de doute, le traitement différentiel peut fournir des indications qui ne sont pas à négliger.

Section V

La Liquidation

selon la Jurisprudence des Tribunaux arbitraux mixtes

Quelle a été l'attitude des Tribunaux arbitraux mixtes en matière de liquidation? Quelles sont les tendances de la jurisprudence?

A ce sujet, nous citons l'affaire Huret contre Etat allemand (1). Il s'agissait, dans l'espèce, d'un ressortissant français propriétaire d'une automobile réquisitionnée par les autorités allemandes, et qui demandait une somme correspondante pour acheter une autre voiture de la même marque, etc... La demande était motivée sur l'article 297, let. e, du Traité de Versailles. Le Tribunal arbitral franco-allemand décida que le propriétaire français avait le droit de recevoir la somme réclamée. Quant aux mesures exceptionnelles de guerre, il déclare: « par l'expression « mesures exceptionnelles de guerre », employée par « l'article 297, let. e, du Traité de Versailles, il faut « entendre toutes les mesures exceptionnelles motivées par la guerre et ses suites, sans distinguer entre celles qui ont été spécialement prises contre les

(1) *Recueil des décisions des tribunaux mixtes*, publié sous la direction de MM. Alphand et Gidel, T. I, p. 98.

« biens ennemis et celles qui affectent en général les
« biens et intérêts de toute personne, indépendam-
« ment de sa nationalité ».

On peut consulter dans le même sens la décision du Tribunal arbitral mixte greco-bulgare, (1) dans l'affaire Boyadjoglou, contre Banque Nationale de Bulgarie et Etat bulgare. Il y est dit : « l'application
« de la loi bulgare du 19 Décembre 1918, ordonnant la
« concentration des devises étrangères, constitue in-
« contestablement, à l'égard des biens des ressortis-
« sants alliés ou associés habitant la Bulgarie, une me-
« sure exceptionnelle de guerre au sens de l'article 177
« — identique avec l'article 232 du Traité de Trianon)
« — et du § 3 de l'Annexe à la Section IV de la par-
« tie X du Traité de Neuilly ».

Dans l'exposé de motifs on trouve le passage suivant : « Attendu que la loi bulgare ordonnant la concentration des devises étrangères est datée du 19 Décembre 1918, donc antérieure à la mise en vigueur du Traité de Neuilly, que, d'autre part, l'application de cette loi constitue incontestablement, à l'égard des biens des ressortissants alliés ou associés habitant en Bulgarie, une mesure exceptionnelle de guerre, au sens de l'article 177 et du § 3 et de l'annexe à la section IV ».

Une autre décision extrêmement intéressante du même Tribunal arbitral mixte est celle de l'affaire Svoronos contre Etat Bulgare (1). Il s'agissait d'une ré-

(1) *Recueil des décisions des tribunaux arbitraux mixtes*, Tome III, p. 449 ss.

(1) *Ibid.*, Tome III, p. 455.

clamation du Sieur I. D. Svoronos, sujet grec, contre l'Etat bulgare à raison de la réquisition d'un appartement de sa maison à Burgas (Bulgarie). Le Tribunal arbitral mixte lui donna gain de cause. Dans l'exposé des motifs nous lisons le passage qui suit : « ... la maison du requérant a été occupée le 29 Janvier 1920 : à cette époque, bien que les hostilités entre la Grèce et la Bulgarie aient pris fin, l'état de guerre n'avait cependant pas cessé d'exister entre les deux pays... ».

Nous pourrions citer de nombreuses décisions prises par les différents tribunaux arbitraux mixtes, créés par les Traités de paix, ayant mis fin à la guerre 1914-18, qui confirment le point de vue qui se dégage de toutes les décisions que nous venons d'analyser plus haut. Elles sont toutes d'accord sur le point suivant : pour qu'une mesure puisse être considérée comme liquidation, elle doit être en connexité avec la guerre et il faut qu'elle ait été prise avant la mise en vigueur du Traité.

Ainsi, soit par l'interprétation du texte du traité, soit par l'examen de la jurisprudence des T.A.M., nos conclusions sont dans le sens que nous venons d'expliquer. La mesure incriminée doit être en relation étroite avec la guerre et viser des biens, droits et intérêts ennemis.

Section VI

**La Liquidation telle qu'elle est conçue
par la Jurisprudence de la Cour Permanente
de Justice Internationale de La Haye**

Il est admis, aujourd'hui encore, qu'une fois le Traité de paix signé, aucune mesure de guerre ne peut plus être prise par les parties. C'est la raison d'être du traité de paix même. La liquidation, cependant, forme une exception à cette règle du droit international commun.

Certains auteurs, tels que M. Dupuis (1) et M. Kunz (2) sont portés à considérer comme liquidation toute mesure contraire au traitement admis par le droit international commun. Ils tirent argument de la jurisprudence de la Cour permanente de Justice internationale, dans l'espèce de l'arrêt N° 7, rendu dans l'affaire dite de l'Usine de Chorzow.

Mais une semblable interprétation est inadmissible si l'on cite complètement le passage qui nous intéresse. Il est sans aucun doute que la Cour, même en déclarant incompatibles avec la Convention polono-allemande toutes atteintes aux biens, droits et intérêts de ressortissants allemands, en Haute-Silésie, comme étant contraire à la Convention conclue entre la Pologne et l'Allemagne le 15 Mai 1922 et au droit international commun, n'a pas éliminé cependant certaines mesures qui sont, par contre, inhérentes au

(1) *Recueil de la jurisprudence des T.A.M.*, IV, p. 82.

(2) *La réforme agraire roumaine en Transylvanie*, 1928, p. 181.

droit international commun. A ce sujet nous citons un passage de ce même arrêt, N° 7, p. 22, où il est dit : « Il découle de ces mêmes principes que les mesures défendues sont seulement celles que le droit international commun ne permet pas de prendre à l'égard des étrangers : *l'expropriation pour utilité publique, la liquidation judiciaire et des actes analogues ne sont pas affectés par la Convention* ».

On voit ainsi que la Cour a été loin de qualifier de liquidation toute atteinte à la propriété d'un étranger ; nous ne saurions davantage donner une interprétation extensive aux dispositions comprises dans l'article 232 du Traité de Trianon.

De ce que nous venons de citer il résulte d'une façon évidente que la Cour a refusé de se prononcer sur la possibilité, au point de vue international, de l'expropriation dans un but d'intérêt public.

On trouve cependant, dans l'arrêt n° 7, une précision qui a plus ou moins échappé, et qui a été traitée comme une question d'un ordre secondaire par les Tribunaux mixtes. C'est la qualification de la liquidation telle qu'elle est prévue dans le traité de Versailles et dans les articles correspondants des autres traités de paix de 1919-1920. La Cour émet l'opinion que le Traité de Versailles conçoit la liquidation comme une mesure prise à l'égard de la propriété allemande comme telle. A ce sujet nous citons le passage suivant de l'arrêt n° 7, p. 32 :

« En ce qui concerne, d'autre part, la thèse polonaise reproduite ci-dessus, la Cour, sans contester aucunement que le régime de liquidation institué par le

Traité de Versailles et les mesures mêmes d'expropriation admises par le titre III de la Convention de Genève visent la propriété privée allemande comme telle ».

Si, dans l'affaire de Chorzow, ces considérations restent sans effet, malgré la généralité de la loi polonaise du 14 Juillet 1920, portant le titre de « loi concernant le transfert des droits du Trésor allemand et des membres des maisons régnantes allemandes au Trésor de l'Etat polonais », invoquée par la Pologne, c'est parceque, « même s'il était prouvé — question que la Cour ne croit pas nécessaire d'examiner — qu'en fait, la loi s'applique à des ressortissants polonais et allemands, il ne s'en suivrait aucunement que les suppressions de droits privés qu'elle effectue à l'égard des ressortissants allemands ne soient pas contraires au titre III de la Convention de Genève. *L'expropriation sans indemnité est certainement contraire au titre III de la Convention, or une mesure défendue par la Convention ne saurait devenir légitime au regard de cette Convention, du fait que l'Etat l'applique aussi à ses propres ressortissants* ».

Si la généralité n'a pas d'importance dans l'espèce, ce ne sont pas les traités de paix qui en sont la cause, mais cela s'explique par la Convention de Genève de 1922.

D'autre part, interpréter de telle manière l'arrêt n° 7 qu'il aurait comme conséquence de présenter le Traité de Versailles comme tendant à établir un régime général et perpétuel des biens, droits et intérêts des ressortissants des Etats signataires, cela condui-

rait à des résultats qui dépasseraient les intentions des parties signataires du Traité. Toute atteinte au droit de propriété constituerait, même si elle se produisait dans 20 ou 30 ans, une liquidation et, comme telle, elle tomberait sous le coup du Traité de paix.

C'est avec raison que, dans la consultation juridique déjà citée, donnée par MM. Basdevant, Jèze et Politis, il a été fait observer qu'admettre une telle interprétation signifierait que l'établissement, par une loi, d'un monopole des assurances sur la vie avec expropriation des entreprises privées, nationales ou étrangères, devrait être considéré comme une mesure de liquidation au sens de l'article 297 du Traité de Versailles.

Nous concluons, par conséquent, en nous ralliant à la thèse de M. Kaufmann, représentant de l'Allemagne à la Cour de La Haye dans l'affaire de Chorzow, qui donne la définition suivante de la liquidation :

« Liquidier signifie soumettre les biens étrangers à un traitement extraordinaire du chef de la guerre ; extraordinaire en ce sens qu'il est contraire aux exigences normales que le droit impose à tout Etat faisant partie de la Communauté des Etats civilisés à l'égard des étrangers ».

La question qui se pose dans l'espèce, c'est de savoir si la réforme agraire constitue une mesure qui correspond aux conditions du Traité de paix pour être qualifiée de liquidation.

Section VII

**La Réforme agraire
et l'Article 250 du Traité de Trianon**

Après avoir précisé la notion de la liquidation au sens des dispositions des Traités de paix, il nous reste à examiner la compatibilité ou la non compatibilité de la réforme agraire roumaine avec les clauses de l'article 250 du Traité de Trianon.

Pour avoir une idée exacte du texte de cet article, il est utile d'en rappeler le contenu.

« Nonobstant les dispositions de l'article 232 b et de
« l'Annexe de la Section IV, les biens, droits et in-
« térêts des ressortissants hongrois ou des sociétés
« contrôlées par eux, situés sur les territoires de l'an-
« cienne monarchie austro-hongroise, ne seront pas
« sujets à saisie et à liquidation en conformité de ces
« dispositions ».

« Les biens, droits et intérêts seront restitués aux
« ayants-droit, libérés de toute mesure de ce genre,
« ou d'autre, ou de toute autre mesure de disposi-
« tion, d'administration forcée ou de séquestre prises
« depuis le 3 Novembre 1918 jusqu'à la mise en vi-
« gueur du présent Traité. Ils seront restitués dans
« l'état où ils se trouvaient avant l'application de
« mesures en question.

« Les réclamations qui pourraient être introduites
« par les ressortissants hongrois en vertu du présent
« article seront soumises au Tribunal arbitral mixte
« prévu à l'article 239 ».

Il résulte, sans aucun doute, de ce texte que le *régime normal* auquel les ressortissants hongrois sont soumis en vertu du Traité de Trianon est celui prévu dans l'article 232, c'est-à-dire qu'ils sont soumis aux mesures de liquidation et de saisie édictées par l'article 232 et par l'Annexe de la Section IV.

L'article 250 constitue une dérogation à la règle générale établie par le traité de paix. Il prohibe l'application des mesures de saisie et de liquidation aux propriétaires hongrois comme tels et cela seulement sur les territoires anciennement hongrois. On peut, en conséquence, déduire des prescriptions de l'article 250, que l'intention des rédacteurs du traité a été de soumettre les propriétaires hongrois au droit international commun, comme si l'article 232 n'existait pas.

Chose à remarquer, étant donné qu'il s'agit d'une disposition dérogatoire aux règles de droit général prescrites par le Traité de paix, donc d'une exception, elle doit être *interprétée d'une façon étroite*. En cas de doute on ne doit pas faire jouer cette exception.

Nous répétons que la saisie et la liquidation sont les seules mesures dont l'application à des sujets hongrois, malgré leur qualité d'ennemis, ne soit pas possible. Et alors la question se pose de savoir si la réforme agraire peut être aussi comprise parmi ces mesures? Nous avons déjà dit quel a été le mobile de cette réforme; la nécessité sociale. Nécessité qui s'est accentuée au cours du dernier siècle et jusqu'à la guerre. Pendant ce laps de temps, là où des possibilités avaient été données, dans le Royaume de Roumanie d'avant-guerre, on a pris, — comme nous

l'avons constaté, — différentes mesures en vue de remédier au régime foncier qui se trouvait en opposition avec la structure sociale de la nation roumaine. L'expropriation, par conséquent, était le résultat d'un sentiment plus élevé, d'un sentiment de justice sociale. Dans tout cela on n'aperçoit aucun élément susceptible de constituer l'indice d'une liquidation, telle qu'elle est prévue à l'article 232, let. b, du Traité de Trianon, une liquidation éliminatoire. S'il n'en est pas ainsi, à plus forte raison ne peut-on parler d'une liquidation de réparation, dont le but est évident, liquider les biens ennemis qui se trouvent sur le territoire d'un pays allié ou associé, et affecter la somme résultant de la liquidation aux réparations des dommages subis par ce pays.

Une preuve qui a été déjà invoquée contre la qualification de la réforme agraire comme une liquidation éliminatoire, c'est le fait qu'en Transylvanie les bénéficiaires de la réforme agraire ne sont pas seulement des ayants-droit de race roumaine, car, sur 400.000 familles bénéficiaires du partage du sol, il y a à peu près 50.000 familles appartenant à la minorité nationale hongroise.

Quant à « l'absentéisme », il se trouve, parmi les propriétaires qui ont été frappés par ces dispositions — à la vérité extrêmement dures, — des propriétaires de toutes races, mais à aucun moment il n'a été fait de distinction d'après leur nationalité.

Par conséquent, faute d'une connexité avec la guerre, faute d'un régime différentiel, en l'absence des éléments constitutifs des faits dont l'existence, si elle

était prouvée, ferait jouer l'article 250 avec toute sa force, — faute, en un mot, de ces éléments constitutifs de liquidation, — nous nous trouvons en présence d'une mesure dont l'exécution, si elle peut soulever le mécontentement des sujets étrangers, leur laisse ouverte la voie normale conférée par le droit international commun, qui est la voie diplomatique.

Et cela d'autant plus qu'admettre la qualification de liquidation serait l'acceptation par la Roumanie d'un contrôle international en ce qui concerne son régime foncier. Or, c'est un principe accepté en droit international privé que le régime des biens immobiliers est soumis à la loi du lieu, à la « *lex rei sitae* ». Dès lors, soutenir que le législateur ne peut légiférer à cet égard que pour ses sujets, et qu'il ne peut pas obliger les optants hongrois à se soumettre aux nouvelles lois foncières, aboutirait à créer une situation privilégiée aux seuls ressortissants hongrois, alors que les autres étrangers, cependant, ne jouiraient pas de ce privilège, qui assurerait aux premiers une sorte d'immunité vis-à-vis de la législation générale de l'Etat roumain, faute d'une clause semblable dans les Traités de paix en faveur des autres étrangers.

Un fait qui nous semble paradoxal serait que, tandis que les ressortissants roumains propriétaires de biens immobiliers en Hongrie pourraient uniquement se prévaloir de l'article 233 du Traité de Trianon, qui porte, sous la let. b: « La Hongrie s'engage... b) à ne soumettre les biens, droits ou intérêts des ressortissants des Puissances alliées ou associées à aucune mesure portant atteinte à la propriété, qui ne soit

pas appliquée également aux biens, droits ou intérêts des ressortissants hongrois et à payer des indemnités convenables dans le cas où ces mesures seraient prises »; ce qui constitue seulement une garantie d'égalité de traitement; au contraire les ressortissants hongrois se réclameraient du bénéfice d'un privilège tel qu'aucune loi roumaine ne pourrait les forcer à aliéner leurs propriétés immobilières sans leur volonté. Pour faire valoir leurs droits de privilège, les sujets hongrois pourraient, à n'importe quel moment, se pourvoir devant le T.A.M., tandis que les sujets roumains ne sauraient prétendre au bénéfice d'une décision judiciaire arbitrale, pour le cas où les dispositions de l'article 233, let. b. du Traité de Trianon ne seraient pas respectées par la Hongrie.

En dehors de ces résultats tellement inégaux, auxquels nous conduirait la qualification de liquidation donnée à la réforme agraire réalisée par une loi générale, cette solution se heurte aussi à la souveraineté de l'Etat. Le régime foncier est, comme nous le savons, inhérent à la souveraineté. Il est incontestable qu'en refusant à un Etat de lui reconnaître le droit de régler son régime foncier, problème dont relève le bien-être de la population qui le compose, on va à l'encontre de la notion de la souveraineté, même dans la forme tout à fait modérée où elle se pose aujourd'hui. A ce sujet, nous avons, de la souveraineté, une définition particulièrement nette par M. Le Fur, qui enseigne que « la souveraineté, c'est le droit, pour les « gouvernants, agissant au nom de l'Etat, de se dé-
« terminer librement, mais dans les limites du prin-

« cipe supérieur du droit, c'est-à-dire conformément « au bien commun dont la réalisation est le but de « la société » (1).

Serait-il possible, après tous ces précédents, de soutenir que le législateur roumain aurait été poussé à la grande réforme par des motifs inavouables ? Vu les précédents historiques du problème agraire en Roumanie et dans toutes les régions habitées par des Roumains et n'appartenant pas à la Roumanie jusqu'en 1918 : vu la structure sociale de ce peuple, composé essentiellement de paysans agriculteurs formant une majorité écrasante. La réponse s'impose d'elle-même. Le partage du sol en Roumanie est une opération en concordance avec les principes supérieurs de droit, parce qu'il vise exclusivement et uniquement le bien-être de la majorité de la population. Ainsi, par cette réforme, le législateur roumain a cherché à réaliser le vrai but du droit, qui est le bien social.

Dans la section suivante, nous aurons à rechercher quel était, en présence de toutes ces données, le point de vue du Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois.

Section VIII

Tribunaux arbitraux mixtes, Tribunaux d'exception

Avant même d'entrer dans l'espèce qui forme le sujet de notre travail, nous estimons qu'il ne manquerait pas d'intérêt de déterminer quelle est exactement la place des Tribunaux arbitraux mixtes dans le ca-

(1) *La réforme agraire en Roumanie et les optants hongrois de Transylvanie devant la Société des Nations*, p. 179.

dre des Traités de Paix de 1919-1920 et ensuite dans le cadre de la justice internationale.

Dans tous les traités mettant fin au cataclysme mondial de 1914-18, nous trouvons des textes identiques, portant création de Tribunaux arbitraux mixtes. Tels sont l'article 304 du Traité de Versailles du 28 Juin 1919, l'article 239 du Traité de Trianon. Dans l'article 239 notamment, il est dit ceci :

a) « Un Tribunal arbitral mixte sera constitué entre chacune des Puissances alliées et associées d'une part, et la Hongrie d'autre part, dans un délai de trois mois à dater de la mise en vigueur du présent Traité. Chacun de ces Tribunaux sera composé de trois membres. Le Président sera choisi à la suite d'un accord entre les deux Gouvernements intéressés ».

Nous arrêtons là, pour le moment, notre citation, car les deux alinéas suivants du même article, let. a, portent sur la nomination du Président au cas, où les deux parties en présence ne pourraient pas se mettre d'accord à ce sujet et sur la nomination d'un membre en cas de vacance. Par la suite, au cours d'une nouvelle phase de cette affaire, nous serons obligés de revenir sur ce texte.

Après avoir vu quelle est la composition de ces tribunaux, il est indispensable de connaître le but poursuivi dans leur création. Ce but résulte, d'une façon claire, toujours du même texte, l'article 239, let. b ; et nous y trouvons les précisions qui suivent :

« Les Tribunaux arbitraux mixtes créés par application du paragraphe a) jugeront les différends qui

sont de leur compétence, aux termes des Sections III, IV, V et VII ». « En outre, tous les différends, quels qu'ils soient, relatifs aux contrats conclus, avant la mise en vigueur du présent Traité, entre les ressortissants des Puissances alliées et associées et les ressortissants hongrois, seront réglés par un Tribunal arbitral mixte, à l'exception toutefois des différends qui, par application des lois des Puissances alliées, associées ou neutres, sont de la compétence des Tribunaux nationaux de ces dernières Puissances. Dans ce cas, ces différends seront réglés par ces Tribunaux, à l'exception du Tribunal arbitral mixte ».

On voit, par conséquent, que la compétence de ces Tribunaux arbitraux mixtes est bien déterminée. Elle se résume dans les renvois faits par les sections indiquées dans l'article 239, let. b. Serrons d'un peu plus près ce problème en indiquant exactement quelles sont les matières dans lesquelles ces Tribunaux ont le droit de statuer. Il est bien entendu que les sections, dont le contenu sera indiqué plus bas, sont comprises dans la partie 10 du Traité de Trianon, intitulée « clauses économiques ».

Voyons maintenant les matières soumises à la juridiction des T.A.M. La Section 3 contient des dispositions relatives au règlement des dettes contractuelles, entre alliés et ex-ennemis, datant d'avant-guerre. Dans la section 4, il est pris toutes dispositions quant à la réparation des dommages causés aux biens, droits et intérêts des ressortissants des puissances alliées par des mesures de guerre dirigées contre celles-ci par les Etats ex-ennemis et sur leur territoire.

La section 5 s'occupe de l'exécution des contrats et des jugements.

Enfin, dans la section 7, est réglée la question de la propriété industrielle.

Ils sont uniquement les cas dans lesquels doit jouer la compétence du T.A.M. Ils sont limitativement énumérés et, en dehors de cette énumération, il n'y a lieu pour eux, sous aucun motif, et d'aucune façon, de se saisir d'une affaire quelconque qui leur serait soumise. Alléguer que, par la logique des choses, là où le texte ne donne aucune précision sur la compétence des Tribunaux arbitraux mixtes, les principes généraux de droit des gens suffisaient, c'est, à notre avis, méconnaître le caractère exceptionnel de toute juridiction internationale et, à plus forte raison, de celle des Tribunaux arbitraux mixtes.

Et ici, il y a lieu de nous arrêter un instant pour préciser justement quel est le caractère, par excellence exceptionnel, des Tribunaux dont nous nous occupons. Il est consacré par le droit des gens que les parties en instance devant les tribunaux internationaux ne sont autres normalement que les Etats. C'est de la volonté même des Etats que ces tribunaux prennent naissance; c'est la clause compromissoire, ou le traité d'arbitrage, qui définit la procédure à suivre par les arbitres et l'objet sur lequel ils doivent se prononcer.

Est-ce que les T.A.M. par leur origine, par leur objet et par les droits des plaideurs, présentent tous ces caractères essentiels, qui rendent possible le fonctionnement d'un Tribunal international ? Non, il y a

une différence frappante avec tous les arbitrages qu'on peut citer jusqu'en 1914. Cette différence se manifeste quant aux parties auxquelles le droit de plaider est conféré par les traités de 1919-1920, ce ne sont plus les Etats, mais ce sont des particuliers, notamment les sujets des Pays alliés et associés qui demandent réparation de torts qu'ils ont subis en Pays ex-ennemis dans leurs biens, droits, intérêts, etc... Ces Tribunaux sont donc institués pour statuer sur des prétentions qui ne dépassent pas les limites de l'intérêt personnel, et qui ne mettent pas en jeu des problèmes de grande envergure d'intérêt public :

Ainsi, le résultat qui se dégage de ce qui vient d'être dit, c'est que ces Tribunaux sont par deux fois exceptionnels: 1°) tous les tribunaux internationaux puisent leur existence dans la volonté des parties, librement exprimée, afin qu'ils statuent sur des affaires qui leur sont expressément dévolues par celles-ci. Donc, absence de toute obligation de soumettre des affaires, de quelque catégorie qu'elles soient, à l'arbitrage."

2°) Il y a exception à la doctrine générale du droit des gens, selon laquelle les Etats, seuls, peuvent plaider devant les tribunaux internationaux, étant donné que les particuliers y sont admis comme plaideurs.

En présence de ces normes que nous venons de préciser, une interprétation serrée s'impose, quant à la détermination de la compétence des Tribunaux internationaux en général. Ce point de vue a été aussi accepté et proclamé par la *Cour permanente de justice internationale* aux termes de son arrêt N° 2, ren-

du dans l'affaire *Marromatis*, dans laquelle il est expressément déclaré que la compétence de la Cour doit être toujours fondée sur « le **consentement du défendeur** et ne saurait subsister en dehors des limites dans lesquelles ce consentement a été donné ».

L'arbitre doit s'en tenir strictement aux cadres qui lui sont fixés par les parties et il ne saurait les élargir par voie de déductions, si logiques qu'elles soient.

Cette règle, selon laquelle les Tribunaux arbitraux mixtes ne sont compétents pour connaître d'un litige que si ce litige leur est clairement dévolu par le traité aux termes duquel les parties se sont mises d'accord en vue de soustraire le différend au juge qui devrait normalement statuer, — qui est, selon les principes du droit public interne, le juge du défendeur, — a été constamment suivie par la jurisprudence des T.A.M. Telles les décisions du T.A.M. serbo-autrichien dans l'affaire Wapa, Recueil III, p. 720 ; du T. A.M. germano-tchécoslovaque, affaire Paalen, Recueil III, p. 993.

Si telle est la règle qui doit être rigoureusement observée par les Tribunaux arbitraux mixtes, dans les cas cités plus haut, à plus forte raison, doivent-ils plus scrupuleusement la respecter dans le cas de l'article 250 du Traité de Trianon. Cela d'autant plus qu'en dehors des deux chefs en vertu desquels les T. A.M. sont exceptionnellement compétents, dans les cas où l'article 250 doit jouer, il faut noter une troisième exception. La règle est que les tribunaux arbi-

traux mixtes ont été institués en faveur des sujets des Puissances alliées et associées. C'est seulement par exception que la compétence du T.A.M. joue au profit des sujets d'un Etat ennemi, notamment au profit des sujets hongrois et envers les Etats successeurs de la Monarchie austro-hongroise, sur les territoires transférés.

Les dispositions de l'article 250 constituent ainsi une exception à la norme générale du Traité de Trianon quant au traitement réservé par celui-ci aux biens, droits et intérêts des sujets ex-ennemis en pays alliés. Ou, d'une façon plus précise, on peut dire qu'il s'agit d'une exception à l'exception. Précisons les termes de cette disposition, pour ne laisser aucun doute sur la véritable signification de ce que nous venons de dire et surtout pour ne pas donner lieu à des interprétations qui dépasseraient les intentions des parties contractantes.

On a déjà vu, dans la section précédente, que, dans le premier alinéa de l'article 250, il est dit : « Nonobstant les dispositions de l'article 232 et de l'Annexe de la Section IV, les biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois ou des sociétés contrôlées par eux, situés sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise, ne seront pas sujets à saisie ou à liquidation en conformité de ces dispositions ».

Ainsi, cet article crée une situation d'exception à la règle générale et normalement applicable du traité qui prévoit un régime de liquidation et de saisie pour les biens, droits et intérêts des sujets ex-ennemis, en

conformité avec l'article 232, let. b, dont il n'est pas inutile de rappeler le texte, dans sa partie qui est susceptible de nous intéresser pour le moment. Ce texte déclare notamment, à son tour, que les « Puissances alliées et associées se réservent le droit de retenir et de liquider tous les biens, droits et intérêts qui appartiennent, à la date de la mise en vigueur du présent traité, à des ressortissants de l'ancien Royaume de Hongrie ou à des sociétés contrôlées par eux et qui se trouvent sur leur territoire, dans leurs colonies..., y compris les territoires qui leur ont été cédés en vertu du présent Traité, ou qui sont sous le contrôle des dites Puissances ».

En comparant ainsi de près les textes des deux articles, les conclusions qui s'en dégagent sont que l'article 232, par ses dispositions relatives à la saisie et à la liquidation, contient des mesures exorbitantes du droit international commun. Le respect de la propriété privée, à la suite de la guerre, ne joue plus envers les sujets des pays vaincus — y compris la Hongrie, — en vertu des dispositions des Traités de Paix. C'est donc déjà une exception, sur laquelle est en outre basée la Partie X, Section IV. du Traité de Trianon.

L'article 250 apporte, cependant, une exception à ce régime de saisie et de liquidation seulement en faveur des ressortissants hongrois ayant des biens, droits et intérêts sur le territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise, territoire aujourd'hui rattaché à l'un des pays successeurs de cette monarchie. Il y a donc là un revirement en faveur du droit in-

ternational commun. Par conséquent il va de soi que le Tribunal arbitral mixte cesse d'être *compétent* là où il s'agit d'autres mesures que celles de saisie ou de liquidation qui sont prévues dans l'article 232 et son Annexe. Lui accorder une compétence générale serait en contradiction avec les normes de droit des gens, telles qu'elles sont acceptées aujourd'hui et ce serait aussi dépasser les limites du droit international commun que de proclamer les Tribunaux arbitraux mixtes gardiens de ce droit.

Pour conclure sur ce point, nous dirons que les Tribunaux arbitraux mixtes, étant des tribunaux internationaux qui ont pour rôle la sauvegarde d'intérêts précisément déterminés, et surtout dans le cas où l'application de l'article 250 du Traité de Trianon est envisagée, doivent avant de prendre une décision au fond, statuer sur leur compétence, en examinant si les faits allégués par les demandeurs, comme contraires au Traité, rentrent dans la notion des faits dont l'existence leur donne sans aucun doute la faculté de prendre une décision non susceptible d'être attaquée comme étant entachée d'excès de pouvoir.

Section IX

**La Décision du Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois
dans l’Affaire des optants hongrois**

Avant de passer au sujet qui doit nous retenir, il est utile de rappeler, en quelques mots, le contenu des requêtes déposées au Secrétariat du T.A.M. par un certain nombre des ressortissants hongrois, ayant des propriétés sur les territoires transférés à la Roumanie. Les demandeurs réclamaient la restitution, par l’Etat roumain, de leurs propriétés, alléguant que les mesures restrictives de la propriété, appliquées à leurs immeubles, étaient contraires aux stipulations de l’article 250 du Traité de Trianon. En somme, ils demandaient au Tribunal arbitral de déclarer que la réforme agraire en Roumanie, notamment en Transylvanie, contenait des mesures qui, en vertu de l’article 250, ne sont pas susceptibles d’être prises à l’égard des ressortissants hongrois ayant des biens, droits et intérêts sur les territoires anciennement hongrois et aujourd’hui passés sous la souveraineté roumaine.

Quelle attitude adopte le Tribunal arbitral mixte hungaro-roumain dans l’affaire ? La décision du 10 Janvier 1927 va nous le montrer. Nous devons dire, par anticipation, qu’il s’est déclaré compétent. Voici les « Attendus » qu’il nous semble nécessaire de rapporter pour connaître le point de vue approuvé par le Tribunal.

« Attendu qu’il échet tout d’abord de relever qu’en

« insérant l'article 250 dans le Traité de Trianon,
« les Puissances alliées et associées ont voulu mettre
« les biens, droits et intérêts des ressortissants hon-
« grois, situés sur les territoires de l'ancienne mo-
« narchie austro-hongroise, entièrement à l'abri de
« toutes les mesures mentionnées aux articles 232 et
« à l'annexe de la Section IV, ainsi qu'à l'article 250
« lui-même, et placer ces biens, droits et intérêts sous
« l'empire du droit international commun ;

« que cela résulte clairement des travaux prépara-
« toires des articles 267 du Traité de St-Germain et
« 250 du Traité de Trianon, aussi bien que du texte
« même de ce dernier article,

« que c'est donc des principes du droit interna-
« tional commun que le Tribunal doit s'inspirer tou-
« tes les fois qu'il est appelé à statuer sur une ré-
« clamations en vertu de l'article 250,

et, plus loin :

« ... que ce qui importe, pour arriver à une juste
« appréciation de la question de la compétence du
« Tribunal, c'est donc de constater si les mesures
« dont on se plaint en l'espèce présentent ou non les
« traits caractéristiques de l'une ou de l'autre des
« mesures qui, aux termes de l'article 250, peuvent
« donner lieu à des réclamations susceptibles d'être
« soumises au Tribunal Arbitral mixte : que, si le
« Tribunal trouve que tel est le cas, il possède déjà
« des éléments suffisants pour établir sa compétence,
« mais ce n'est qu'en examinant le fond de la récla-
« mation qu'il sera à même de constater si réellement

« les circonstances de la cause sont de nature à donner lieu à l'application de l'article 250 ;

« que le fait, avancé par le défendeur, que ces mesures auraient été prises en exécution de la loi sur la réforme agraire en Transylvanie, Banat, Crisana et Maramures, n'intéresse pas la question de compétence, que c'est seulement au cas où le Tribunal retiendrait sa compétence que le défendeur pourrait, en présentant sa défense au fond, faire valoir utilement ces moyens tirés de la législation sur la réforme agraire ainsi que tout autre moyen quant au fond dont il voudra se prévaloir, pour établir que l'article 250 ne doit pas jouer en l'espèce ».

«

« Attendu que, pour apprécier la portée de cette mesure, il n'est pas nécessaire de s'arrêter à examiner si l'indemnité promise à la demanderesse est ou non à considérer comme une indemnité adéquate ; ce qui, du reste, est essentiellement une question de fond ;

« qu'en effet, les autres faits invoqués par la demanderesse suffisent pour constater qu'il s'agit en l'espèce d'une mesure qui affecte la propriété d'un bien ex-ennemi, en l'enlevant dans sa totalité au propriétaire et sans son consentement, que cette mesure constitue une violation du principe général du respect des droits acquis et dépasse les limites du droit international commun et qu'elle a tous les caractères d'une liquidation au sens de l'article 250 et rentre, par sa nature même, parmi les mesures visées par le dit article » ;

« Attendu que le défendeur soutient que la mesure,
« que l'article 250 vise sous le nom de « liquidation, »
« est une mesure de guerre dont le trait le plus ca-
« ractéristique est qu'elle frappe des biens ex-enne-
« mis « comme tels », et que les expropriations aux-
« quelles la réforme agraire donne lieu ne constituent
« pas, de par leur nature même, des liquidations,
* « puisqu'elles ne sont à aucun titre des mesures dif-
« férentielles et en tous cas ne sont pas des mesures
« prises dans un but de guerre, qu'elles ne sont dès
« lors nullement incompatibles avec l'article 250 ;

« Attendu qu'il ressort clairement des termes des
« articles 232 et 250, ainsi que du § 3 de l'Annexe de
« la Section IV, que la liquidation, au sens de l'ar-
« ticle 250, peut être soit une liquidation de guerre,
« soit une liquidation d'après guerre, que le sens de
« l'une et l'autre de ces liquidations est le même et
« que c'est seulement par leur but qu'elles diffèrent,
« que, dans l'un et l'autre cas, il s'agit de soumettre
« les biens, droits ou intérêts ex-ennemis à un trai-
« tement qui constitue une dérogation aux règles gé-
« néralement appliquées quant au traitement des
« étrangers et au principe du respect des droits ac-
« quis » ;

« Que la question de savoir si les expropriations
« dont il s'agit en l'espèce sont ou non des mesures
« différentielles, intéresse essentiellement le fond de
« l'affaire et que, partant, il n'y a pas lieu de l'exa-
« miner présentement ;

« Attendu que, dans ces conditions, il n'est pas
« douteux que le Tribunal est compétent pour con-

« naître des réclamations, du chef de cette mesure, « introduites par un ressortissant hongrois ; qu'il est « réservé à l'examen du fond d'établir si, en appli- « quant cette mesure, le défendeur avait ou non un « titre de nature à l'autoriser à déroger au droit in- « ternational commun ».

«

«

C'est intentionnellement que nous rapportons seulement un passage qui, à notre avis, contient d'une façon claire le point de vue du T.A.M. hungaro-roumain.

D'après ce que nous avons développé au cours de ce chapitre, il semble étonnant que le Tribunal se soit laissé entraîner à juger la question préalable d'un esprit extrêmement étroit. Il a en effet refusé de se livrer même à l'appréciation des éléments absolument nécessaires à la qualification de mesures exceptionnelles de guerre et de liquidation, — faisant état de scrupules, peut-être démesurés, pour n'examiner en rien ce qui devait former l'objet de sa décision au fond.

C'est ainsi que le Tribunal arbitral mixte se déclara compétent, en vertu de l'article 250 du Traité de Trianon, sans envisager si la réforme agraire est susceptible d'être considérée comme une mesure comprise dans ce même article ; ce qui pouvait exclusivement lui donner par la suite le droit de se déclarer compétent. Le T.A.M., au lieu de soumettre à son examen la réforme agraire afin de décider si elle correspondait d'une façon certaine à la notion de « li-

quidation », a cru de son devoir de faire appel aux principes généraux de droit pour se déclarer compétent. Or, nous savons que l'article 250 exempte les ressortissants hongrois ayant des biens en pays transféré à la Roumanie — dans l'espèce — seulement des mesures comprises dans ce texte, et nous citons à l'appui un passage de cet article : « Nonobstant les dispositions de l'article 232 et de l'Annexe de la Section IV, les biens droits et intérêts des ressortissants hongrois ou des sociétés contrôlées par eux, situés sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise, *ne seront pas sujets à saisie ou liquidation en conformité de ces dispositions* ».

Dès lors, en présence de cette disposition conventionnelle, — parce qu'elle existe, quoi qu'en disent les arbitres, — le Tribunal avait l'obligation de rechercher tous les éléments qui pouvaient lui être utiles, nécessaires, pour déterminer sa compétence, même au risque d'empiéter sur le fond de l'affaire. A cet égard, nous appuyons notre affirmation sur la jurisprudence de la Cour de Cassation française, et sur la pratique suivie par les tribunaux allemands en matière de questions préjudicielles. En outre, le point de vue de la Cour permanente de Justice internationale s'accorde entièrement avec la procédure qui nous semble seule capable de donner aux juges la possibilité d'apprécier à sa juste valeur toute circonstance susceptible de contribuer à la détermination de la compétence d'un tribunal.

En premier lieu, voyons quel est le point de vue de la jurisprudence de la Cour de Cassation française ? Nous rapportons, à ce sujet, les deux arrêts cités aussi par M. Millerand, dans sa plaidoirie devant le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois, à l'audience du 15 Décembre 1926.

1°) Arrêt de Cassation de 1862 :

« Lorsqu'une exception d'incompétence est subor-
« donnée à la décision à intervenir sur le fond de la
« contestation, le juge saisi sur le fond peut statuer
« sur sa propre compétence, cet examen du fond étant
« une nécessité qui lui est imposée par la nature mê-
« me du litige ».

Et voici un autre arrêt, du 26 Décembre 1898 de la Cour de Cassation, qui conclut au rejet de la requête et dans lequel il est dit :

« Attendu qu'il n'est point interdit au juge de por-
« ter son examen sur les faits dont dépend sa com-
« pétence, que la loi lui prescrit seulement de statuer
« par deux dispositions distinctes, l'une sur la com-
« pétence et l'autre sur le fond, dans l'espèce il a
« paru utile à la Cour de Toulouse de rechercher si
« la vente alléguée était sérieuse ; elle s'est abstenue
« de statuer sur le fond du procès et n'a fait porter
« le dispositif de son arrêt que sur la question de
« compétence ».

Il y a, dans le même sens, une décision du Tribunal des conflits français, tribunal qui constitue éminemment une juridiction de compétence, c'est l'arrêt du 6 juin 1907 :

« Considérant que les Tribunaux civils ne sont

« compétents que pour statuer sur les demandes en
« dommages-intérêts formulées contre les agents de
« l'administration lorsqu'elles sont fondées sur les
« fautes personnelles à « ceux-ci ».

« Il soumet à examen les faits, pour conclure qu'il
« résulte de cet examen que la fausse destination don-
« née à la lettre apparaît comme constituant un simi-
« ple fait de service et non une faute personnelle se
« détachant de la fonction ».

Toujours, dans le même sens, voici un arrêt du
Tribunal des Conflits du 22 Juillet 1909 :

« Considérant que l'action intentée devant le Tri-
« bunal correctionnel de Toulouse par le sieur Car-
« bonnel, garçon distributeur au gaz du « Sieur
« Puaux, entrepreneur, dirigée contre le sieur Sège,
« inspecteur des contributions indirectes, tendait à
« le faire condamner personnellement pour le délit de
« diffamation ;

« que, dès lors, s'il appartenait au Tribunal, par
« l'appréciation du caractère de l'acte incriminé et
« de la responsabilité de son auteur, de faire état de
« toutes les circonstances de la cause, aucune de ces
« circonstances dans l'espèce ne saurait faire échec
« à la compétence pleine et entière, etc...

A côté de la jurisprudence française, prenons en-
core un exemple dans la pratique judiciaire alle-
mande. D'après l'article 275 du code de la procédure ci-
vile allemand, le Tribunal peut se déclarer compé-
tent dans une décision au fond. C'est ainsi que le
Comité de district (Bezirksausschuss) doit statuer
sur les affaires de dommages-intérêts provenant de

la non observation d'un règlement de chasse, si une telle infraction existe. S'il en est ainsi, ce sont alors les Tribunaux administratifs, en Prusse, qui sont compétents pour statuer au fond. Les Comités de districts sont ainsi portés à examiner les circonstances qui relèvent même du fond de l'affaire (1).

Enfin, nous invoquons à l'appui de la conception des droits du juge lorsqu'il est appelé à statuer sur une question préjudicielle, l'autorité de la Cour permanente de Justice internationale. Et, pour en finir avec les citations à ce sujet, nous nous appuyons sur un passage de l'arrêt N° 6, par lequel la Cour se déclara compétente dans l'affaire polono-allemande portant sur certains intérêts allemands en Haute-Silésie.

Voici le passage qui nous intéresse :

« La Cour doit, en première ligne, examiner si
« elle puise dans l'article 23 de la Convention de Genève (règlant la compétence de la Cour) le pouvoir de connaître du litige dont elle est saisie, et
« notamment si les dispositions auxquelles il faut recourir, pour décider sur la requête, sont parmi celles au sujet desquelles la compétence de la Cour est établie ».

Et la Cour conclut,

« Il est évident que la compétence de la Cour ne saurait dépendre seulement de la manière dont la Requête est formulée... Dès lors la Cour, en vue

(1) Vr. Dr E. Marburg : *Der rumänisch-ungarische. Optantenstreit vor dem Gemischten Schiedsgericht und dem Völkerbund. Universitätsverlag von R. Noske Leipzig*, p. 56-57.

« de la décision qui lui est maintenant demandée, es-
« time devoir aborder l'examen visé ci-dessus, quand
« même cet examen devrait l'amener à effleurer des su-
« jets appartenant au fond de l'affaire, étant bien en-
« tendu toutefois que rien de ce qu'elle dit dans le pré-
« sent arrêt ne saurait limiter sa complète liberté d'ap-
« préciation, lors des débats, sur le fond, des argu-
« ments éventuellement apportés de part et d'autre
« sur ces mêmes sujets » (1).

Le résultat concluant de toutes ces citations est qu'un Tribunal qui est appelé à se prononcer sur sa compétence doit bien peser toutes les circonstances avant de se déclarer compétent. Et cela surtout lorsqu'il s'agit d'un Tribunal international, qui est toujours, — comme nous l'avons déjà dit, — un Tribunal d'exception, étant donné l'énumération limitative des cas dans lesquels il doit statuer.

Or le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois, dans sa décision, a-t-il observé ces règles procédurales ?

Par le fait que le T.A.M. s'est érigé en gardien du droit international commun, là où sa compétence a été bien précisée, notamment dans l'article 250, la preuve est donnée de l'inobservation de la loi qui lui crée sa compétence. Au lieu de se borner à apprécier la réforme agraire à sa juste valeur, il s'est refusé à se prononcer sur le point de savoir si cette réforme contient des éléments de liquidation, tels qu'ils sont prévus dans le traité. Le Tribunal arbitral mixte a proclamé que, en vertu de l'article 250, il doit s'ins-

(1) *Publications de la Cour A.*, N° 6, p. 15.

pirer des principes du droit international commun. C'est déjà ici un premier point, sur lequel les dispositions du Traité ont été incontestablement mécon-

Il est aussi étrange que ce Tribunal ait cru devoir baser sa compétence — toujours en alléguant le droit international commun — sur des faits qui n'ont rien de commun avec la compétence de cette catégorie de Tribunaux. C'est ainsi qu'une mesure affectant un bien ex-ennemi, sous quelque forme que ce soit, telle que le retrait de la propriété, sans le consentement du propriétaire, est appréciée par le T.A.M. roumano-hongrois, comme rentrant déjà dans les dispositions de l'article 250 et comme donnant, en conséquence, à ce Tribunal le droit de statuer. C'est de cette façon que le T.A.M. identifie la violation des droits acquis avec la liquidation, au sens de l'article 250.

Si nous suivions la doctrine du T.A.M., nous arriverions au résultat de laisser à la discrétion des ressortissants étrangers, dans l'espèce aux ressortissants hongrois, qui sont soumis aux paiements des impôts en Roumanie, le droit d'apprécier si le montant de ces impôts est en proportion avec les services rendus par l'Etat et, s'il les dépassait, les étrangers — ici les ressortissants hongrois, — auraient le droit de s'adresser aux T.A.M. en vertu de leur droit intangible de propriété sur le territoire de l'Etat roumain. Or, il résulte avec évidence de tout cela que la doctrine des droits acquis, proclamée par le T.A.M., ne va pas sans comporter de sérieuses objections,

car on ne peut concevoir l'intangibilité des droits acquis d'une manière absolue. Le respect de ces droits, en cas d'annexion, signifie que, du fait de l'annexion, le retrait de la propriété, aux habitants des pays transférés, sur leurs biens, est inadmissible. Mais ce principe ne tend point à limiter le nouveau souverain dans son droit de légiférer pour le pays tout entier, tel qu'il se présente après l'annexion. Un transfert de propriété, une expropriation pour cause d'utilité publique et, à plus forte raison, une nouvelle répartition du sol en vertu d'une loi générale édictée pour tous les propriétaires terriens du pays, ayant à sa base l'intérêt vital du pays, ne sont pas en contradiction avec le respect dû aux droits acquis. Toutes ces mesures sont prises dans les limites de la législation générale de l'Etat. Or, la conséquence de la doctrine des droits acquis proclamée par le T.A. M., c'est de donner aux propriétaires en pays annexés, sinon à tous, tout au moins à une catégorie d'entre eux, et, dans l'espèce, seulement aux étrangers ressortissants hongrois, une immunité à l'égard de la législation générale roumaine ayant pour but la réglementation générale du droit de propriété. A ce sujet, E. Bartin s'exprime dans les termes suivants: « ... Respect international des droits acquis, « ce n'est jamais que le respect, à la date à laquelle « il est intervenu, de l'acte juridique d'où sont nés « avant le changement de souveraineté, les droits de « l'acquéreur, dont rien ne peut garantir, même dans « l'hypothèse la plus favorable, celle du maintien de

« la souveraineté sous l'empire de laquelle ils sont
« nés, la pérennité » (1).

Aller à l'encontre de cette doctrine aboutit à créer
aux étrangers une situation privilégiée.

Et il semble bien, en effet, que le T.A.M. veut ar-
river à ce résultat, en parlant, dans sa décision du
10 Janvier 1927, du but de la liquidation, où il con-
clut « ... que, dans l'un et l'autre cas, il s'agit de
« soumettre les biens, droits ou intérêts ex-ennemis
« à un traitement qui constitue une dérogation aux
« règles généralement appliquées quant au traitement
« des étrangers et au principe du respect des droits
« acquis ».

Et, plus bas :

« ... dans ces conditions, il n'est pas douteux que
« le Tribunal est compétent pour connaître des ré-
« clamations, du chef de cette mesure, introduites
« par un ressortissant hongrois... ».

C'est-à-dire, les mesures sur lesquelles se basent les
requêtes hongroises sont la réforme agraire rou-
maine, qui ne représenterait autre chose qu'une li-
quidation et, par conséquent, ce sont des mesures
contraires au traitement des étrangers d'après les rè-
gles générales du droit international. Mais alors, les
étrangers jouiraient d'un traitement privilégié, du
moment que, selon le T.A.M., le régime foncier est
soumis à son contrôle.

En réalité, la question se pose uniquement de sa-

(1) E. Bartin : *Les transformations de la propriété foncière roumai-
ne et le régime des liquidations* (Journal du droit international
privé, juillet-octobre 1927).

voir si vraiment la doctrine selon laquelle les étrangers bénéficient d'un traitement préférentiel est acceptée sans réserve par le droit international général. Pour répondre à cette question, nous devons puiser dans les œuvres des auteurs de droit international.

Prenons, pour commencer, le traité de droit international de M. P. Fauchille.

« Evidemment, déclare cet auteur, il faut respecter les droits des étrangers, mais il incombe aux
« Etats d'assurer à l'étranger certaines concessions
« obligatoires; il leur appartient, en même temps, de
« veiller à leur propre conservation, car ils ont, aus-
« si bien que l'individu, un droit à la vie.

« Les droits de l'individu, comme les droits de la
« communauté internationale, doivent se concilier
« avec le droit de conservation personnelle de chaque
« Etat.

« Le droit de l'étranger, s'il existe, ne saurait, en
« conséquence, être lui-même absolu. Nous estimons
« qu'un Etat doit avoir le pouvoir de refuser aux
« étrangers les droits qui seraient de nature à mettre
« en péril sa conservation et à méconnaître les exi-
« gences de son ordre public ».

Et, plus loin, le même auteur ajoute :

« Un Etat ne saurait faire aux étrangers une situation meilleure qu'à ses propres nationaux, car on ne conçoit pas, dans un pays, que ses sujets soient traités plus mal que ceux qui n'en font pas partie » (1).

(1) Fauchille : *Traité de droit international public*, 1922, T. I, Partie I, N° 442.

Et Louter ne diffère point de cet avis, quand il écrit que « dans les Etats civilisés de la Société des Nations, l'étranger ne peut point prétendre à une « protection de sa personne et de ses biens plus grande que celle que les lois assurent aux sujets propres ».

« L'Etat, qui, dans les circonstances normales, exigerait plus de la part d'un gouvernement étranger, se rendrait coupable d'arrogance et d'injustice parce qu'il méconnaîtrait la souveraineté et l'égalité des Etats » (1).

En suivant les principes proclamés dans les ouvrages de ces deux internationalistes, on est amené à constater que le T.A.M., après avoir dépassé le cadre qui lui a été tracé par le Traité de Trianon et les autres traités de Paix dans leurs dispositions correspondantes, s'est déclaré compétent en vertu du droit international commun en proclamant comme général des normes, là où, comme le dit fort judicieusement M. A. Alvarez — internationaliste Sud Américain, — en étudiant la condition des étrangers : « Nous nous trouvons en présence d'une question pour laquelle il n'y a eu ni *principe universel* et absolu, ni traitement *juridique égal* ».

Tout en réservant les circonstances, qui devaient servir à la fixation de sa compétence, pour les débats au fond, il est allé à l'encontre de certains principes qui formaient déjà des points acquis non seulement au point de vue de la doctrine et de la pratique in-

(1) Dr Louter : Droit international public positif, 1920. Publication de la Dotation Carnegie, p. 206.

ternationale, mais aussi à l'égard de la Hongrie depuis 1920. Cette dernière devait soudainement réclamer en 1927, et pour la première fois, devant le T.A.M., un traitement préférentiel pour ses ressortissants, propriétaires en territoire transféré — dans l'espèce en Roumanie. Nous avons déjà eu l'occasion de voir quel était le « *maximum* » que demandait, par sa Délégation, la Hongrie à la Conférence de la Paix dans sa Note XXXVII. Annexe 6 concernant l'article 250 du 19 Février 1920 :

« Nous demandons une déclaration rassurante portant qu'aucun bien appartenant à nos ressortissants et se trouvant sur les territoires de l'ancienne Monarchie hongroise ne soit séquestré, liquidé ou exproprié en vertu d'une disposition légale ou par une mesure spéciale, qui, dans les mêmes conditions, ne s'applique pas aux sujets de l'Etat législateur ou de l'Etat exécutant cette mesure ».

Ainsi le principe de l'égalité de traitement entre nationaux et étrangers a des supports sérieux, qui devaient être pris en considération par le T.A.M., s'il croyait être dans la vérité en cherchant la base de sa compétence dans le droit international commun.

Mais nous revenons toujours à la même question : la réforme agraire Roumaine est-elle en contradiction avec ces principes du droit international ? On se heurte invariablement à la même réponse du T.A.M. : « la question est réservée pour les débats au fond ».

Or, si nous serrons de plus près la décision, nous constatons que, en réalité, malgré toutes les réserves faites pour le fond, — le Tribunal a clairement fait

pressentir la qualification qu'il entend donner aux mesures sur lesquelles se fondent les requêtes des optants hongrois, — c'est-à-dire l'expropriation en vertu de la loi agraire roumaine, — en déclarant, dans sa décision: « qu'il est réservé à l'examen du fond « d'établir si, en appliquant cette mesure, le défendeur avait ou non un titre de nature à l'autoriser « à déroger au droit international commun ».

Il n'y a donc aucune différenciation — selon le T. A. M. — entre la réforme agraire et les mesures de liquidation. Il est dit, dans la décision du 10 Janvier 1927, que le T. A. M. se réserve au fond d'établir si le défendeur, dans l'espèce la Roumanie, avait le droit, ou un titre, lui permettant d'appliquer une mesure qui est contraire au droit international commun. Or, quelle est cette mesure ? Naturellement la liquidation. Dans les requêtes des optants hongrois, quelles mesures sont représentées comme constituant la liquidation ? Celles découlant de l'exécution de la réforme agraire. C'est ainsi que nous voyons identifier la réforme agraire avec la liquidation, et, en continuant ce même raisonnement, nous voyons qu'on présente en même temps cette réforme comme en opposition avec le droit international commun. On peut se demander cependant quels sont les éléments qui ont pu contribuer à donner cette qualification à la réforme agraire, si toutes les circonstances qui doivent être prises en considération — à notre avis — pour la fixation de sa compétence par le T. A. M., ont été réservées pour les débats au fond ? C'est justement ici que le T. A. M. a commis une faute grave, parce qu'il a

eu recours au droit international commun pour construire une nouvelle notion de la « liquidation » bien au-delà de ce qui existe conventionnellement d'une manière qui ne laisse aucun doute. Au lieu de se placer au point de vue de la liquidation, telle qu'elle est prévue dans les articles 250 et 232 combinés, et qui *seule donne lieu à la compétence des T.A.M.*, il s'est érigé en gardien du droit international commun. Dans cette situation, il a déclaré comme de sa compétence toute privation subie par des propriétaires étrangers sans leur consentement, en l'appréciant conformément à l'article 250. La décision du T.A.M. semble donc se réduire à l'acceptation des affirmations de l'une des parties, de la partie demanderesse. Et cela d'autant plus que l'examen des arguments invoqués, quant à l'exception d'incompétence, par le défendeur, a été réservé pour le fond.

Nous reconnaissons que, dans cette partie, nous nous sommes en apparence éloignés sensiblement de notre sujet. Mais c'est en apparence seulement, parce que, en traitant des sujets qui ne sont pas, conformément aux Traités de Trianon, en relation avec la compétence du T.A.M. en vertu de l'article 50, — nous sommes quand même restés dans les cadres qui ont été — hélas ! bien largement, trop largement même, fixés par le T.A.M.

Notre point de vue, qui se dégage de cette partie réservée à la décision du 10 Janvier 1927, c'est que le T.A.M. aurait dû examiner toutes les circonstances qui doivent servir à la qualification de la réforme agraire comme liquidation, même avec le risque, — comme le dit la C.P.J.I. dans son arrêt N° 6, —

« d'effleurer des sujets appartenant au fond de l'affaire ».

Nous croyons avoir démontré que le T.A.M., même en se plaçant sur le terrain du droit international, a accepté et proclamé comme règles de droit international commun des règles des plus controversées dans la doctrine, par exemple celles concernant la condition des étrangers. Il dépasse, dans sa décision même, ce qui a été formulé quelques mois plus tard, en septembre 1927, comme un vœu — en matière de condition des étrangers — pour l'avenir, par l'Institut de droit international à sa session de Lausanne où l'égalité de traitement des étrangers semble une base incontestable.

En présence de la Décision du T.A.M. la Roumanie déclara, par la lettre de son représentant en date du 24 Février 1927, qu'elle ne plaiderait pas au fond dans les affaires agraires, le T.A.M. ayant dépassé les limites de la compétence qui lui est fixée par le Traité de Trianon. La décision du 10 Janvier 1927 étant entachée d'excès de pouvoir, elle retira son juge pour toutes les affaires agraires.

Section X

Deux Décisions récentes des T.A.M. dans des affaires agraires

Récemment les T.A.M. hungaro-tchécoslovaque et hungaro-yougoslave ont été appelés à se prononcer sur des affaires, sinon identiques, tout au moins analogues à celle des optants hongrois en Roumanie.

Les deux tribunaux se sont déclarés compétents dans les deux cas.

Si le T.A.M. roumano-hongrois a été plus hardi dans sa décision, en laissant pressentir clairement le point de vue qu'il entend adopter quant au fond de l'affaire, ce qui caractérise les décisions des T.A.M. hungaro-tchécoslovaque et hungaro-yougoslave du 31 Janvier 1929 et du 14 Mai 1929, c'est l'extrême modération et la grande prudence avec lesquelles elles sont conçues. Le motif en est le désir de ces Tribunaux de ne pas s'exposer à un excès de pouvoir — comme ce fut le cas de la décision du 10 Janvier 1927.

Cependant la question qui devait primer, dans les déclarations de compétence, toutes les autres considérations, celle de savoir si la réforme agraire constitue une mesure de liquidation au sens de l'article 250 du Traité de Trianon, fut réservée pour le fond de l'affaire. Il est dit dans la décision du tribunal hungaro-tchécoslovaque : « C'est le fond même du pro-
« cès que de savoir si les mesures que l'Etat tchéco-
« slovaque a été amené à prendre à l'égard des biens
« du requérant, à raison d'une réforme agraire, sont
« ou non compatibles, et jusqu'à quel point elles se-
« raient compatibles avec les engagements stipulés en
« faveur de la Hongrie dans les deux premiers ali-
« néas de l'article 250 ».

Malgré la requête du demandeur, qui tendait, en premier lieu, à obtenir du T.A.M., qu'il déclare et décide que la réforme agraire tchécoslovaque est contraire aux dispositions de l'article 250 du Traité de Trianon, — c'est-à-dire qu'il reconnaisse qu'elle

est une mesure de liquidation, — le Tribunal se refuse à aller aussi loin, pour ne pas toucher au fond.

Le T.A.M. hungaro-tchécoslovaque se déclare compétent, en vertu du fait que l'objet de la requête est situé en territoire transféré, qu'il est soumis à des mesures qui affectent le droit de propriété d'un ressortissant hongrois sans le consentement de ce dernier et que, chronologiquement, les mesures alléguées par le demandeur sont la continuation de celles amorcées après le 3 Novembre 1918, donc en relation avec la guerre.

Toutes ces circonstances seraient de nature à constituer les éléments nécessaires pour que le T.A.M. se déclare compétent en vertu de l'article 250, alinéa 3, comme il l'a fait d'ailleurs.

L'idée par laquelle le T.A.M. a été guidé dans ce jugement, c'est que, dès l'instant où même la moindre vague présomption pourrait exister que les faits reprochés par le demandeur sont susceptibles de rentrer dans la notion de liquidation, il doit se déclarer compétent. C'est seulement lorsqu'il sera appelé à statuer sur le fond qu'il y aura lieu de décider si, en réalité, les faits reprochés au défendeur peuvent être qualifiés conformément aux dispositions de l'article 250, ou non.

Cette prudence, consistant à s'abstenir de qualifier tout fait qui pourrait se rattacher au fond, a pour but — selon la décision même — d'assurer aux parties une situation égale pour les débats sur le fond.

Le T.A.M. aurait pu se déclarer exclusivement compétent en vertu de l'alinéa 3 de l'article 250, si cet

article s'était borné à décider que les réclamations qui peuvent être introduites d'une façon générale par les ressortissants hongrois sont justiciables de ce Tribunal. Mais il est précisé dans ce texte que le T.A.M. est compétent pour statuer sur les réclamations basées sur les mesures prévues dans les alinéas 1 et 2 de l'article 250. Ce sont, comme nous les savons, les mesures de saisie et liquidation.

Et ainsi, au lieu de se déclarer compétent sur la base de simples suppositions, le T.A.M., en se tenant strictement à la lettre du traité, vu sa qualité de juridiction par essence exceptionnelle, n'aurait dû affirmer sa compétence que si l'affaire dont il était requis avait pu être considérée comme renfermant sans exception tous les éléments prévus dans l'article 250 — respectivement 232. Il incombait aux défendeurs, ressortissants hongrois, de faire la preuve que ces éléments subsistaient en réalité et qu'en conséquence les mesures dont ils se plaignaient représentaient en effet des mesures exceptionnelles de guerre, ou en étroite connexité avec la guerre.

Le T.A.M. ne s'est pas prononcé sur le principe de la réforme agraire, qui a été mis en discussion par les requérants comme base de leur demande et, par suite, il ne s'est pas prononcé non plus sur sa compétence.

Il nous semble que, malgré son extrême prudence, le T.A.M. a quand même dépassé la limite qu'il s'était imposée en vue de sa décision. Nous lisons, dans la dernière partie de cette décision : « Le T.A.M. a ad-
« mis, dans l'espèce, une connexité entre les mesures

« alléguées et la guerre, dès que la question de la compétence du T.A.M. a été soulevée en relation avec la réforme agraire tchécoslovaque au cours des négociations de paix ».

Or on est ici déjà en présence d'une appréciation de la loi agraire tchécoslovaque, du moment qu'on la met en relation avec la guerre. L'élément sur lequel on veut établir cette relation est le fait que la réforme agraire a été soulevée au cours de la conférence de la Paix, au moment où on a discuté sur la compétence du T.A.M. Critère, d'ailleurs, qui n'est pas suffisant sans un examen complet de toutes les circonstances qui ont précédé la rédaction du traité de paix, ainsi qu'à l'élaboration des lois agraires, dans la mesure où c'est absolument nécessaire pour établir d'une façon précise la compétence du Tribunal. C'est justement sur ce point que nous croyons que le T.A.M. n'a pas statué conformément aux dispositions de l'article 250.

On est étonné, d'autre part, de lire dans la décision confirmative de sa compétence du T.A.M. hongro-yougoslave, en date du 14 Mai 1929, que l'alinéa 3 lui attribue la compétence qu'il se préoccupe de trouver pour statuer sur les réclamations qui pourraient être introduites par les ressortissants hongrois en vertu des stipulations de l'article 250 et 232, — et de chercher ensuite, en vain, dans la décision, la qualification de la réforme agraire comme mesure rentrant dans les prévisions de l'article 250.

En tant que le Tribunal s'arroge le droit de statuer sur le point de savoir si une mesure, — soit-elle agrai-

re, — rentre dans la catégorie des saisies ou liquidations, — nous sommes d'accord avec lui. Mais à la condition que cette question soit tranchée dès que le Tribunal est appelé à se prononcer sur sa compétence. On ne saurait, par contre, accéder à une autre affirmation, faite toujours par ce Tribunal dans la même décision, savoir que le droit qui lui est conféré de statuer sur sa compétence résulterait « de l'article 250 lui-même, *qui attribue compétence au Tribunal sans restriction* ». Tout au contraire, comme nous avons déjà eu occasion de le démontrer, les T.A.M. étant, pour différentes raisons, des tribunaux d'exception, n'ont pas devant eux un champ d'activité indéfini, mais ils sont limités par des stipulations précises fixant l'étendue de leurs compétences. Le Tribunal hungaro-yougoslave s'est rendu compte de l'excès de pouvoir qu'il pouvait commettre en se plaçant sur le terrain de principes trop larges et en dépassant les prescriptions du traité, lorsqu'il déclare que les mesures de la loi agraire appliquées aux ressortissants hongrois sont contraires aux engagements pris par l'Etat défendeur, particulièrement lorsque leur application est partielle. On constate donc le progrès fait par la jurisprudence des T.A.M. Tandis que, dans la décision du T.A.M. roumano-hongrois, toute atteinte au droit de propriété des ressortissants hongrois est jugée contraire au droit international commun, et, comme telle, est intréguée dans la compétence du T.A.M. en vertu de l'article 250, dans la décision la plus récente on constate un revirement dans le sens que la mesure re-

prochée à l'Etat défendeur est contraire aux engagements pris par ce dernier en vertu du Traité de Trianon, si elle reçoit particulièrement une application partielle aux propriétaires hongrois. Or n'y a-t-il pas là une tendance vers le critérium de la différentialité ?

Ce qui caractérise cependant les trois décisions arbitrales, c'est qu'elles ne se prononcent pas sur le point de savoir si les lois agraires entrent en contradiction avec les engagements pris par l'Etat défendeur, en réalité, dans la catégorie des mesures des traités donnant compétence aux T.A.M. Elles se basent, comme nous le disions plus haut, sur des faits qui peuvent donner lieu au soupçon seulement que les mesures dont se plaignent les requérants pourraient être des mesures défendues par le Traité de Trianon dans son article 250. Les juges se sont refusés, dans les trois cas, à mettre leur compétence en harmonie avec les stipulations du traité. Or, en dehors de celui-ci, il n'y a aucune autre convention entre les trois puissances de l'Europe centrale et la Hongrie, ayant pour but d'élargir la compétence initiale du T.A.M. Les juges, en se déclarant compétents en vertu d'autres considérations que celles prévues dans le traité de paix, ont excédé leurs pouvoirs et se sont ainsi exposés à toutes les conséquences de cette attitude pour les différends qui surgiraient du fait de l'application des lois agraires.

CHAPITRE IV

DEVANT LE CONSEIL DE LA S.D.N.

Si la Roumanie avait invoqué l'excès de pouvoir dont, — selon elle — la décision du T.A.M. serait entachée et si elle avait retiré pour toutes les affaires agraires — et exclusivement pour celles-ci — son juge national qui siège au T.A.M. roumano-hongrois, on aurait pu l'accuser de mauvaise foi et lui imputer l'intention non avouée d'esquiver une décision internationale. La réalité, cependant, ne laisse pas le moindre motif pour de semblables soupçons.

La Roumanie, par une requête au Conseil de la S.D.N. — de la même date que sa lettre adressée au Président du T.A.M., lettre dont le contenu nous est déjà connu, — requête basée sur l'article 11, alinéa 2, du Pacte, demanda au Conseil à être admise à lui présenter les motifs qui l'avaient déterminée à rappeler son arbitre national. Le gouvernement hongrois, à son tour, indifférent à l'exception élevée par le Gouvernement roumain, demanda la nomination de deux juges suppléants, en vertu de l'article 239, pour remplacer le juge roumain, — dont la retraite, selon la Hongrie, avait mis le T.A.M. dans l'impossibilité de fonctionner en provoquant une vacance.

Cela rappelé, les questions qui formeront l'objet de ce chapitre sont :

1°) l'excès de pouvoir et la décision du T.A.M. roumano-hongrois ;

2°) la question des optants évoquée devant le Conseil de la S.D.N., en vertu de l'article 11, alinéa 2 ;

3°) les obligations du Conseil qui résultent de l'article 239 du Traité de Trianon ;

4°) la décision du Conseil du 17 Septembre 1927.

Nous abordons la première question, celle de l'excès de pouvoir :

Section I

L'Excès de Pouvoir

et la Décision du T.A.M. du 10 Janvier 1927

On a déjà vu que le Gouvernement roumain s'est refusé à déposer des conclusions quant au fond, dans les affaires agraires, en invoquant l'excès de pouvoir — et il conclut à la nullité du jugement.

La question se pose, dès lors, de savoir si cette exception de nullité est admise par la doctrine et la pratique internationale et quelle est la procédure à suivre ?

Sans aucun doute, la doctrine l'admet toutes les fois que le juge n'a pas observé les règles qui lui ont été fixées par le compromis d'arbitrage quant à sa compétence. Le compromis, qui est l'acte de création de la juridiction arbitrale, porte en lui-même le but dans lequel il a été créé et, naturellement, les règles qui doivent être observées. Dépasser ces prescriptions contractuelles, c'est outrepasser la volonté de ceux qui l'ont créé. En conséquence, le Tribunal ar-

bitral, en se déclarant compétent pour des cas en vue desquels il n'a pas reçu compétence, ne se borne pas seulement à excéder sa compétence, mais il s'empare d'un pouvoir qui ne lui a pas été conféré; il commet, — disons le mot, — une usurpation de pouvoir.

La limitation étroite des pouvoirs de l'arbitre dans les cadres du compromis, n'est pas une théorie récente. On la trouve déjà chez les Romains, lorsqu'ils proclament: « *Arbiter nihil extra compromissum facere potest* » (1).

Et ce n'est que le développement de la même idée qu'on trouve dans Vattel, lorsqu'il affirme que — « si, « par une sentence manifestement injuste et contraire « à la raison, les Arbitres s'étaient eux-mêmes dépouillés de leur qualité, leur jugement ne mériterait aucune attention, on ne s'y est soumis que pour « les questions douteuses... ».

« Il peut arriver alors...

« ... que les Arbitres dépassent leur pouvoir, et « prononcent sur ce qui ne leur a point été véritablement soumis »;

« ... assurément cet Etat ne leur a jamais donné un « pouvoir si étendu, et leur sentence absurde ne le lie « point » (2).

Voilà donc consacré, depuis bien longtemps déjà, le principe de la nullité du jugement provoquée par l'excès du pouvoir dont s'est rendu coupable l'arbitre qui a outrepassé les termes du compromis.

(1) Dig 8, 32, 71.

(2) Vattel : *Droit des gens*, Liv. II, Chap. XVIII, § 329.

Dans l'état actuel de la doctrine et de la pratique aussi, l'excès de pouvoir est considéré comme impliqué par l'essence même de l'arbitrage.

C'est ainsi que M. Goldschmidt, dans son rapport sur le « *Projet de règlement pour tribunaux arbitraux internationaux*, » soumis à l'Institut de droit international en 1874, parlant des *causes de nullité* des jugements prononcés par les Tribunaux arbitraux, indique, parmi ces causes, sous le N° 6, la suivante : « si le Tribunal a excédé les limites de la compétence que lui donnait le compromis ». Ce projet fut repris par l'Institut, et approuvé en 1876 dans la forme suivante, sous laquelle il a été inséré dans l'article 26 : « la sentence arbitrale est nulle en cas « de compromis nul, ou d'*excès de pouvoir* d'un des « arbitres, ou d'erreur essentielle ».

Nous mentionnons, en passant, le projet russe à la Conférence de La Haye, de 1899, qui a été conçu dans les mêmes termes, mais qui ne fut pas accepté par la Conférence, faute d'une juridiction susceptible de juger les exceptions de nullité. Il est à noter cependant que la Conférence n'a pas nié leur existence.

Pour voir aussi quel est le point de vue des auteurs plus récents, nous croyons extrêmement suggestive la façon dont Calvo conçoit l'excès de pouvoir. Il dit notamment : (1) « C'est dans le compromis seul, que « l'arbitre puise le droit de juger le différend qui lui « est soumis. C'est ce compromis, charte de sa « *gistrature temporaire*, qui fixe le caractère et les

(1) Calvo : *Droit international théorique et pratique*, p. 462.

« limites de la compétence dont il est investi. Dès
« qu'il dépasse le mandat qu'il a reçu, cette compé-
« tence s'évanouit, et, la décision qu'il émet dans de
« telles conditions, n'ayant plus aucune base juri-
« dique, n'a plus ni valeur ni force obligatoire pour
« les Parties dont elle a méconnu les intentions ».

C'est une des définitions les plus claires, à notre avis, de l'excès de pouvoir; elle ne perd de vue aucun des éléments dont l'absence entraîne la nullité de l'acte. Il est fixé avec une clarté et une précision qui ne permettent aucun doute, aucune interprétation — soit plus large, soit plus étroite — à l'égard de ce principe, que c'est dans le « compromis *seul* que l'ar-
« bitre puise le droit de juger le différend qui lui
« est soumis ». La non-observation stricte de cette règle prive la décision arbitrale de toute base juridique et elle reste sans aucune valeur. C'est, en somme, l'opinion acceptée par la grande majorité des internationalistes, pour ne citer que les plus connus: Fiore, (1) Mérignac, (2) Basdevant, (3) Politis, (4) Jèze, (5) Nys, (6) Strupp.

Si l'on ne conçoit pas la justice internationale — justice facultative et d'exception — sans certaines règles dont la non-observation entraîne ipso-facto la

(1) Fiore : *Revue générale de droit public*, XVII, p. 240-248.

(2) Mérignac : *Traité de droit public international*, I, 1905, p. 539.

(3) Basdevant : *Revue générale de droit international public*. T. XIX (1912).

(4) Politis : *Justice internationale*, Paris, 1924, p. 91 et 92.

(5) Jèze : *Principes généraux de droit admin.*, 3 éd., Paris, T. I, 1925, p. 76.

(6) Nys : *La révision de la sentence arbitrale*, dans la *Revue de D.I. et Legisl. comp.* XII, 1900, p. 600 ss.

nullité de la décision arbitrale, c'est-à-dire la non-existence du jugement prononcé, sans que l'intervention d'un second jugement soit nécessaire pour la constater, à plus forte raison en est-il ainsi dans le cas où un T.A.M. est appelé à statuer. Le motif en est que, dans les cadres du T.A.M., c'est en définitive, le Président, élu parmi les ressortissants neutres, qui est le juge unique, et de qui dépendra l'issue des affaires soumises aux T.A.M. pour jugement. Quant aux juges nationaux des pays qui constituent le T.A.M., il n'est pas difficile de deviner quelle sera leur tendance. Le danger qui en résulte est manifeste, si l'on refuse aux parties les plus élémentaires garanties, celles qui permettent, dans la procédure interne, de contester une sentence entachée, de l'avis d'une des parties, d'excès de pouvoir. Les intéressées ont, sans doute, devant elles, une juridiction compétente pour statuer sur une semblable exception en droit interne. Mais c'est ici justement qu'on se heurte à une fissure dans la justice internationale. On a déjà vu que c'est justement faute d'une juridiction d'appel que la première Conférence de La Haye (1899) a dû abandonner la réglementation des causes de nullité et la procédure à suivre, pour le cas où une telle question se poserait au cours d'un arbitrage. Mais cet abandon ne signifie aucunement la négation des causes de nullités. On ne pouvait pas supposer qu'une telle tendance aurait pu se faire jour. Il équivaut seulement à l'absence d'une seconde juridiction internationale à laquelle on aurait pu soumettre les exceptions de nullité et aussi d'un accord au sein de

la Conférence pour jeter la base d'un tel Tribunal international d'appel, qui aurait facilité la solution de semblables litiges. Dès lors, on se demande avec raison quelle peut être, dans ces circonstances, la solution à donner ? La seule constatation, faite par une des parties intéressées, que la sentence arbitrale est entachée d'une cause de nullité, plus spécialement d'excès de pouvoir, — question qui nous préoccupe surtout, — est suffisante pour la considérer comme nulle et non avenue. On pourrait toutefois se demander si une telle constatation unilatérale suffit vraiment pour la nullité de la décision arbitrale. Or, à ce sujet, l'opinion de M. G. Jèze est des plus tranchante ; il enseigne notamment que : « l'acte doit être « tenu pour inexistant en tant qu'acte juridique, il « n'est pas besoin qu'une autorité publique, un juge « constate cette inexistence. L'acte ne produira aucun des effets juridiques voulus par son auteur. « Tout intéressé pourra invoquer cette inexistence « par tous moyens (action ou exception), à toute époque. L'irrégularité ne pourra jamais être couverte « d'aucune manière » (1).

Il est clair qu'un « *judex ad quem* » n'existe pas en cas d'arbitrage, s'il n'est pas prévu dans le compromis d'arbitrage. Faute d'une disposition semblable, il suffira, pour que la décision arbitrale soit entachée d'excès de pouvoir, de la constatation de ce vice par une seule des parties.

(1) G. Jèze : *Principes généraux du droit administratif* 1925, T. I, p. 76 ss.

Depuis la constitution de la S.D.N., il y a un organe international auquel on peut s'adresser, si un nouveau compromis n'intervient pas entre les parties pour trancher l'exception d'excès de pouvoir devant un second Tribunal international. Sans doute, on constate une certaine opposition contre la solution de cette question par le Conseil de la S.D.N., s'agissant de questions qui présentent aussi des éléments juridiques. Mais nous préférons à la toute puissance des parties, une solution internationale.

Les rédacteurs du Covenant ont d'ailleurs prévu qu'il pourrait survenir des conflits ayant aussi un aspect juridique et susceptible de menacer la paix entre Etats. Si, dans de tels cas, les parties ne peuvent pas se mettre d'accord sur un compromis d'arbitrage, le Conseil aura compétence pour trancher le différend. L'article 4, al. 4, lui donne cette compétence: « Le « Conseil connaît de toute question rentrant dans la « sphère d'activité de la Société ou affectant la paix « du monde ».

Voilà le grand progrès — on pourrait dire, l'immense progrès — vis-à-vis de ce qui a existé dans le passé. Il est toujours possible d'avoir, sinon un jugement arbitral, tout au moins une décision internationale dans les conflits qui peuvent mettre en péril les bonnes relations entre deux Etats. Et cette intervention sera encore plus justifiée lorsqu'on sera en présence d'une affaire de caractère politico-juridique.

En résumé, dans le droit international, en cas d'excès de pouvoir, la faculté de se pourvoir devant un tribunal d'appel n'existe pas. Mais, à l'encontre de

ce qui a été pratiqué jusqu'ici, il y a aujourd'hui une juridiction internationale qui, sans être juridique, a toute possibilité de s'entourer de toutes garanties juridiques : elle prend ainsi, en s'adressant pour avis à la C.P.J.I. de La Haye, ou à une commission de juristes, des décisions ayant une autorité incontestable.

Est-ce que la Roumanie était en droit d'élever l'exception d'excès de pouvoir contre la décision du T.A.M. roumano-hongrois ? Nous répondons que, vu la doctrine et la pratique internationale, la Roumanie eut pleinement raison lorsqu'elle déclara que la décision préjudicielle du 10 Janvier 1927 était entachée d'excès de pouvoir. Le fait que le T.A.M. avait affirmé sa compétence sans s'en tenir à la lettre du Traité en ce qui concerne l'article 250 — qui prévoit *expressis verbis* sa compétence pour les cas où les biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois en pays transféré auraient été soumis à des mesures exceptionnelles de guerre ou de liquidation justifie complètement l'exception d'excès de pouvoir. Se déclarer compétent, en présence d'un traité qui détermine précisément la compétence limitative du Tribunal, en vertu du droit international commun pour tous les cas où les biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois seront soumis, en pays transféré, à des mesures privatives de propriété sans la volonté des propriétaires, c'est commettre d'une manière manifeste, un excès de pouvoir.

De plus, le T.A.M. s'est déclaré purement et simplement compétent, mais il a refusé d'examiner les moyens invoqués par la Roumanie à l'appui de l'ex-

ception d'incompétence et de les écarter d'une manière directe. Or, adopter une telle procédure nous semble conduire à un résultat semblable à celui que nous trouvons dans une espèce tirée toujours de la pratique des Tribunaux arbitraux mixtes. C'est, cette fois, le T.A.M. polono-allemand qui a statué dans une affaire appelée l'affaire Tiedemann. Dans sa décision préjudicielle portant sur la compétence, le T.A.M. se prononça affirmativement. Puis, lorsqu'il fut appelé à statuer au fond, il trouva bon de changer sa première décision et voici dans quels termes :

« Il serait contraire à toute raison de refuser au « Tribunal arbitral lui-même, qui s'est déclaré à tort « compétent, le droit de revenir sur cette décision « préliminaire, lorsque, avant le jugement au fond, « il se révèle qu'elle est erronée ».

Nous doutons qu'une telle décision soit acceptable au point de vue juridique. On peut en effet se demander alors quelle est la raison d'être de la décision préjudicielle ?

On s'est appliqué, dans la question des optants, à dire que le T.A.M., tout en se déclarant compétent, ne devait pas forcément qualifier la réforme agraire roumaine de loi contraire au Traité de Trianon, ou même au droit international commun. Il aurait dû examiner les circonstances invoquées déjà, lors des débats sur sa compétence, contrairement à l'avis du T.A.M. selon lequel elles doivent être prises en considération seulement lorsqu'il sera appelé à statuer au fond.

Mais une telle conception est inacceptable, et anti-

juridique. On est en présence d'une décision, elle est nulle selon l'avis de l'une des parties ; celle-ci doit donc user immédiatement de son droit d'invoquer l'exception de nullité. Le fait, de la part d'une des parties, d'attendre le jugement au fond pour faire valoir, si ce jugement lui est défavorable l'exception, d'incompétence — ressemblerait à une fuite devant l'exécution d'une sentence.

Le cas, d'ailleurs, qui constitue notre sujet, n'est pas le seul, en ce qui concerne la nullité des décisions arbitrales internationales, on en trouve souvent dans la pratique internationale.

Il y en a quelques exemples, tels que le litige entre la Grande Bretagne et les Etats-Unis, dans lequel la sentence du Roi des Pays-Bas du 10 Janvier 1831 fut repoussée parcequ'il avait dépassé les pouvoirs qui lui avaient été accordés.

La Note doctrinale de M. Asser (1) est particulièrement intéressante à ce sujet. Voici ce qu'il dit :
« ... Non que, dans l'histoire de l'arbitrage, un refus d'exécution soit une rareté, ni dans la doctrine, une impossibilité, il y a d'autres exemples d'arbitrages non suivis d'exécution et, d'autre part, il est de principe certain que, si l'arbitre excède les limites tracées par le compromis à sa compétence, il appartient à toute partie de répondre à son excès de pouvoir » par un refus d'exécution ».

Il en fut ainsi également de la sentence prononcée par le Président de la République Argentine, en 1909.

(1) Lapradelle, Politis : *Recueil des arbitrages internationaux*, I, 1905.

dans un conflit de frontières entre la Bolivie et le Pérou. L'arbitre ayant excédé les limites de la compétence qui lui avait été fixée et se croyant en droit de pouvoir dépasser les prescriptions du compromis et de juger *ex æquo et bono*, la nullité de la sentence fut invoquée par la Bolivie.

Des cas similaires se sont encore produits dans de nombreuses affaires : nous citerons parmi celles-ci la sentence rendue par Edouard VII, Roi d'Angleterre, dans le conflit des limites entre le Chili et la République argentine ; et l'affaire Orinoko, entre les Etats-Unis et le Vénézuëla du 25 Octobre 1910.

Ces quelques exemples nous renseignent déjà suffisamment sur l'importance des causes de nullité dans l'arbitrage international. Sa justification d'ailleurs se trouve dans le fait que l'arbitre, dont la compétence est parfois si étroitement limitée, est, tout en agissant de bonne foi, — amené facilement à la franchir, croyant rendre ainsi possible une solution qui serait équitable et acceptable par les parties. Là est le grand danger, quand l'arbitre dépasse l'intention des parties en la sacrifiant à l'équité. C'est le moment où il sort du cadre du compromis et rend précaire son jugement en l'exposant aux exceptions de nullité.

Le T.A.M., par sa décision du 10 Janvier 1927, en se déclarant compétent en vertu du droit international commun et en donnant une définition extrêmement large de la mesure de liquidation, définition qui ne cadre pas avec ce qui est dit dans le traité, devait se rendre compte qu'il s'exposait à l'exception d'ex-

cès de pouvoir invoquée par la Roumanie et, en conséquence, qu'il risquait de prononcer une sentence dont la nullité serait certaine.

La Roumanie a fait emploi de ce droit, qui lui est conféré par le droit international commun ainsi que par la pratique en matière d'arbitrage. Etant donné, cependant, l'importance que présente pour elle la réforme agraire, et désireuse surtout de ne pas laisser le terrain libre à des interprétations erronées quant à son attitude, qui tendraient à la mettre dans une situation fausse, absolument en opposition avec ses véritables intentions, elles s'est adressée, en vertu de l'article 11, § 2, au Conseil de la S.D.N. pour justifier pleinement son attitude devant l'opinion internationale.

Section II

La Compétence du Conseil de la S.D.N. en vertu de l'Article 11, alinéa 2, du Pacte

C'est pour la seconde fois que l'affaire des optants a été portée devant le Conseil de la S.D.N., en vertu du même article 11, alinéa 2, du Pacte.

On se rappelle que, la première fois, c'était en 1923, aux mois d'Avril et Juin, que le Conseil s'était occupé de cette question, à la suite d'une requête du gouvernement hongrois demandant qu'il *soit statué au fond*, et qu'elle s'était terminée par l'acceptation, par le Conseil, d'un rapport qui lui avait été présenté par M. Adatei, chargé de la fonction de rapporteur dans l'affaire. La conclusion de ce rapport aboutissait à la proclamation du principe que la réforme

agraire roumaine n'était nullement en contradiction avec le Traité de Trianon. On se souvient également que, au mois de Mars 1923, à Bruxelles, les deux parties intéressées prirent part aux travaux préparatoires de cette résolution consignée dans un procès-verbal et qu'elles le signèrent. Ce fut à la suite du désaveu du délégué hongrois par son Gouvernement que la question dut être reportée à la session de Juin 1923. Mais il n'en fut rien, parce que le Conseil entendit suivre les suggestions de son rapporteur, qui donna toutes les assurances quant aux pleins pouvoirs des représentants des deux gouvernements, ainsi que relativement aux circonstances témoignant de la plus parfaite liberté dans laquelle le procès-verbal fut signé.

Nous nous retrouvons, pour la seconde fois, devant le Conseil en Avril 1927, cette fois sur la demande du gouvernement roumain, toujours en vertu de l'article 11, alinéa 2. La Roumanie fit cette démarche dans le désir d'éclaircir une situation susceptible de nuire aux bonnes relations entre les Etats. Mais il est incontestable que le fait qui inquiéta la Roumanie était la décision du T.A.M. du 10 Janvier 1927. Elle se rendit compte que ce problème, qui aurait dû rester de droit interne, portant sur l'organisation de son régime foncier, question essentiellement dépendante de sa souveraineté, devait être connu par l'opinion internationale sous sa vraie lumière, afin de pouvoir démontrer par la suite que l'exception d'excès de pouvoir était justifiée.

Contre l'intervention du Conseil, le représentant

de la Hongrie au Conseil s'efforça de soulever l'exception de la *chose jugée* et il invoqua, en second lieu, le respect de la *séparation des pouvoirs*.

Dans les discours des deux délégués, ce sont ces deux objections qui dominent essentiellement. Il y a lieu de s'y arrêter, d'autant plus qu'on a avancé à cet égard des affirmations qui nous semblent étranges, étant donné d'un côté le principe sur lequel est basé l'arbitrage international, et, d'autre part, la structure organique de la S.D.N.

a) *L'exception de la chose jugée*

Quant à l'exception de la chose jugée, il faudrait reprendre tout ce que nous avons étudié au sujet de l'excès de pouvoir, pour arriver à la conclusion logique que cette exception ne peut être invoquée que si nous sommes en présence d'un jugement valable, définitif, contre lequel on ne saurait plus faire valoir aucune exception de nullité.

Peut-on invoquer cette exception au sujet de la décision du Tribunal arbitral mixte, en s'appuyant sur l'article 239, let. g, selon lequel les Parties conviennent de considérer sa décision comme définitive ? Nous répondrons affirmativement, du moment que le juge n'a pas excédé les pouvoirs qui lui sont conférés par le Traité.

Invoquer par conséquent le respect de la chose jugée, dans notre cas, est illusoire, parce que la sentence, ayant été entachée d'excès de pouvoir, n'a jamais existé. La Roumanie a toujours contesté la compétence du T.A.M. dans les questions agraires et, mé-

me lorsqu'elle se présenta devant lui, elle déclara qu'elle le faisait « par déférence » et qu'elle adopterait, par la suite, l'attitude qui s'imposait, c'est-à-dire qu'elle n'admettrait pas le contrôle de sa législation générale par un Tribunal international. Dès lors, en l'absence de la volonté des parties, le compromis d'arbitrage n'a jamais existé.

L'intervention du Conseil, par conséquent, ne peut pas et ne pouvait pas être considéré de la même manière que si le Conseil s'était érigé en Tribunal d'appel, — par le simple motif qu'il n'y avait pas de décision antérieure valable, sur laquelle il aurait pu être appelé à se prononcer.

D'ailleurs, même une décision valable n'aurait pas forcément entraîné l'exécution, si elle avait été dangereuse au point de vue de la paix sociale. La jurisprudence du Conseil d'Etat Français s'est fixée sur ce problème, dans l'affaire Couitéas contre l'Etat Français (Sirey 1923 — 3 — 57 et suiv.). Le sieur Couitéas, invoquant l'existence d'une décision d'un Tribunal civil, ayant acquis autorité de chose jugée, demandait une indemnité, du fait que l'administration refusait de lui prêter main forte pour assurer l'exécution d'un jugement contre des indigènes en Tunisie. L'exécution, qui devait consister dans le déplacement de toute une tribu, aurait pu provoquer un soulèvement général. Quelle a été l'attitude du Conseil d'Etat? M. Jèze la résume comme il suit: « Le « Gouvernement requis d'exécuter la chose jugée, a « le devoir d'apprécier les conditions de cette exécution, et le droit de refuser le concours de la force

« armée tant qu'il estime qu'il y a danger pour l'ordre et la sécurité dans le pays. Et si l'exécution de la chose jugée pourrait avoir de graves conséquences pour la *paix sociale*, le Gouvernement, responsable de l'ordre et de la sécurité sociale, a le pouvoir de suspendre ou de refuser l'exécution » (1).

Si la paix intérieure du pays justifie le refus de l'exécution d'une sentence valable, à plus forte raison conçoit-on la non-exécution des décisions là où la paix entre Etats, la paix internationale, pourrait être compromise.

Par conséquent, le Conseil, même pour le cas où la décision du T.A.M. n'aurait pas été nulle, aurait eu le droit d'intervenir sur l'invitation de l'un des Etats intéressés.

Dans l'espèce, cependant, on a vu que rien de semblable ne s'est produit. La décision n'existe point, étant entachée de nullité. Le Conseil était donc en face d'une autre tâche, consistant à prendre acte du bien fondé de l'exception d'excès de pouvoir invoquée par le Gouvernement roumain, de la retraite de son délégué du sein du T.A.M. dans la question agraire et de trouver une solution susceptible de mettre fin à cette affaire, qui, en dehors de la surexcitation de l'opinion publique interne en Roumanie, mettait en péril la paix entre les deux Etats voisins.

Nous ajoutons que, dans sa session de Mars 1927, le Conseil fut aussi — comme nous l'avons vu — saisi

(1) G. Jèze : *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1924 p. 211.

d'une requête hongroise tendant à la nomination d'un juge à la place du juge roumain qui s'était retiré.

En définitive, quelle était l'intention du Gouvernement roumain ? De placer l'affaire des optants sur le vrai terrain d'où elle n'aurait jamais dû sortir : sur le terrain politique, — en raison de son caractère, qui dépasse de beaucoup les limites étroites de la justice. La preuve en est que se perdre dans des abstractions et dans le domaine des théories, en forçant la Roumanie à revenir sur la réforme qu'elle avait réalisée, serait de nature à bouleverser l'ordre public dans toute une région de l'Europe. Le Conseil, se rendant parfaitement compte du problème complexe qui lui était soumis en vertu de l'article 11, alinéa 2, et du danger qui pouvait résulter d'une décision unilatérale et précipitée, s'efforça d'examiner la question dans toute son ampleur, et il a mis plus de 7 mois pour prendre une décision. C'est en effet dans sa session de Mars 1927 que l'affaire fut inscrite à l'ordre du jour, pour la première fois, sous sa nouvelle forme — et la décision du Conseil n'est intervenue qu'en Septembre 1927 seulement. Pendant ce délai, les parties ont eu l'occasion d'exposer leurs points de vue respectifs devant le Conseil et de faciliter, de cette façon, la tâche de ce dernier.

b) *Séparation des pouvoirs
dans les cadres de la S.D.N.*

Le grief d'après lequel le Conseil aurait méconnu le principe de la séparation des pouvoirs, en s'emparant de cette affaire à la suite d'une requête du

Gouvernement roumain, est une accusation dénuée de tout fondement. Invoquer la séparation des pouvoirs dans le cadre de la S.D.N., c'est méconnaître l'essence même de l'organisme de Genève. Si l'on considère les rapports qui existent entre l'Assemblée et le Conseil, on constate qu'ils sont loin d'être ceux du législatif et de l'exécutif dans l'organisation interne d'un Etat. Il ne sont aucunement subordonnés l'un à l'autre. A ce sujet, les articles 3, § 3, traitant de l'Assemblée et 4, § 4, du Pacte, s'occupant du Conseil ne laissent aucun doute. Il suffit de les citer. Ils sont d'ailleurs identiques.

Article 3, § 3. « L'assemblée — (dans l'article 4, « § 4, « le Conseil ») — connaît de toute question « qui rentre dans la sphère d'activité de la Société « ou qui affecte la paix du monde ».

Par conséquent, le rapport entre les deux organes est un rapport non de subordination, mais de *juxtaposition*. A part quelques exceptions, la norme générale est que tous les deux sont compétents pour statuer sur toutes les affaires qui sont de la compétence de la S.D.N. et qui affectent la paix du monde.

Il n'en est pas différemment, en ce qui concerne le pouvoir judiciaire. Et ceci est explicable. Là où on est encore en présence d'une justice facultative, parler de séparation de pouvoirs nous semble prématuré. On aboutirait à ce résultat que le Conseil ou l'Assemblée, par scrupule de méconnaître la séparation des pouvoirs, se refuserait à résoudre les conflits qui, ayant un caractère juridique, ne pourraient pas être soumis à des Tribunaux internationaux, faute d'un

accord entre les intéressés. Ce ne peut pas être la solution qui a été poursuivie par les rédacteurs du Pacte. Nous allons voir en effet qu'ils ont pris toutes les précautions pour réduire dans les limites de la possibilité — si une suppression absolue n'a pas été possible — les cas où un conflit ne pourrait pas trouver un organisme international compétent pour intervenir, soit à cause du désaccord des parties — comme nous l'avons déjà vu, — soit par suite de la qualification différente donnée au conflit. On trouve, en effet, dans l'article 15, § 1, du Pacte, les dispositions suivantes :

« S'il s'élève entre les Membres de la Société un
« différend susceptible d'entraîner une rupture, et si
« ce différend n'est pas soumis à la procédure de l'ar-
« bitrage, ou à un règlement judiciaire prévu à l'ar-
« ticle 13, les Membres de la Société conviennent de
« le porter devant le Conseil. A cet effet, il suffit
« que l'un d'eux avise de ce différend le Secrétaire
« Général, qui prend toutes dispositions en vue d'une
« enquête et d'un examen complet ».

Le Conseil a, par conséquent, le droit de statuer sur toutes les affaires qui lui sont soumises, conformément à cet article, sauf si l'affaire ne relève pas de la procédure de l'arbitrage ou du règlement judiciaire, *telle qu'elle est prévue à l'article 13*. Sans cette dernière précision, on pourrait croire, en effet, que l'intention des rédacteurs du Pacte a été de tracer une limite entre le conflit politique et le conflit juridique dans le commerce international, comme c'est le cas dans l'organisation interne des Etats. Mais,

c'est incontestablement le contraire qui résulte de l'article 13, § I. Nous le citons :

« Les Membres de la Société conviennent que, s'il « s'élève entre eux un différend susceptible, à leur « avis d'une solution arbitrale ou judiciaire et si ce « différend ne peut pas se régler de façon satisfai- « sante par la voie diplomatique, la question sera « soumise intégralement à un règlement arbitral ou « judiciaire ».

Nous avons expressément souligné, « qu'il dépend de l'avis des parties intéressées de décider si un différend est susceptible ou non d'être soumis à une instance judiciaire internationale ». Il est donc clair que c'est de la volonté des parties que dépend uniquement et exclusivement la procédure qui doit être adoptée pour la solution d'un différend.

Dans ces conditions, où aucun indice du caractère obligatoire de la justice internationale n'existe, parler de la séparation des pouvoirs peut être considéré comme un non-sens. Là où l'organisation de l'instance judiciaire doit être créée pour chaque cas par un accord, par un compromis entre les intéressés, on ne peut pas parler d'un pouvoir judiciaire.

De tout ce que nous venons de dire dans ce chapitre se dégagent les deux conséquences suivantes : 1° Faute d'une sentence valable, — la décision étant entachée d'excès de pouvoir, — on ne peut pas parler de la chose jugée et l'intervention du Conseil ne peut pas être considérée comme une atteinte à l'idée de l'arbitrage ; 2° La séparation des pouvoirs est en opposition avec la structure de la S.D.N.

L'explication de la souplesse des dispositions des articles du Pacte que nous venons de citer tient, dans un autre ordre d'idées, à ce qu'elles contiennent des formules de procédure, des moyens mis au service du but principal poursuivi par la S.D.N., dont la définition est donnée, par l'article 11 du Pacte, dans les termes suivants :

Article 11: « Il est expressément déclaré que toute
« guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directe-
« ment ou non l'un des membres de la Société, inté-
« resse la Société tout entière et que celle-ci doit pren-
« dre les mesures propres à sauvegarder efficacement
« la paix des Nations. En pareil cas, le Secrétaire Gé-
« néral convoque immédiatement le Conseil, à la de-
« mande de tout membre de la Société ».

« Il est, en outre, déclaré que tout Membre de la
« Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'atten-
« tion de l'Assemblée ou du Conseil sur toute cir-
« constance de nature à affecter les relations inter-
« nationales et qui menace, par suite, de troubler la
« paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix
« dépend ».

Donc, la raison profonde de l'existence même de la S.D.N. réside dans la sauvegarde de la Paix entre les Etats.

C'est en vertu du § 2 de cet article que la Roumanie demanda au Conseil d'intervenir. Il était tout à fait naturel que celui-ci ne pût pas refuser de s'occuper de l'affaire des optants, sans manquer au devoir institutionnel, ou constitutionnel, qui lui est assigné par la charte fondamentale de la Société. En

effet, cet article 11 est la clé de voute de la S.D.N., c'est sur lui que se base toute l'organisation de la Société.

En vertu de ce texte, le Conseil a les pouvoirs nécessaires les plus étendus pour intervenir efficacement là où la paix ou les bonnes relations seraient menacées. Les pouvoirs donnés au Conseil sont si étendus qu'on ne pourrait pas les circonscrire. Pour chaque espèce, qui se présente devant lui, il aura à rechercher les moyens les plus appropriés, soit politiques, soit juridiques, pour correspondre à la tâche principale en vue de laquelle il a été institué. Exclure les différends juridiques de sa compétence, laisserait — nous avons déjà eu l'occasion de le voir — une grave fissure quant à son devoir de gardien de la Paix.

M. Redslob, traitant de la portée de l'article 11 du Pacte, écrit : « La portée de cet article est d'une ampleur incommensurable. Il donne à la Ligue une attribution qui n'a pour ainsi dire pas de limites. Il l'autorise, plus encore il l'oblige à employer tous les moyens utiles pour maintenir la paix si une guerre ou un simple danger de guerre surgit quelque part dans le monde » (1).

Lorsque le Conseil a accepté de s'occuper de l'affaire des optants, il n'a empiété sur la compétence d'aucune juridiction. Il se trouvait en présence d'une affaire qui n'était pendante devant aucune autorité internationale. Le T.A.M. avait pris une décision qui était, comme le gouvernement Roumain l'a déclaré,

(2) Redslob : *Théorie de la S.D.N.* 1927, p. 50 ss.

entachée de nullité parce qu'elle avait dépassé les dispositions du traité de Trianon. L'arbitre roumain ayant été retiré du T.A.M. pour les questions agraires, son absence mettait ce dernier dans l'impossibilité de continuer à s'occuper de ces problèmes.

Le Conseil, en présence de l'exception de nullité invoquée contre la décision par le gouvernement roumain, commença par examiner le bien fondé de cette exception. A cet effet, il chercha à se documenter sur la compatibilité de la réforme agraire roumaine avec le Traité de Trianon.

On a, sans doute, contesté au Conseil le droit de s'occuper de cette question d'interprétation du Traité. On a argué, du côté hongrois, que ce sont seulement les signataires du Traité tous ensemble qui sont compétents à l'effet de donner une interprétation authentique du Traité, interprétation qui pourrait être seule obligatoire pour le T.A.M. En raisonnant ainsi, on commet cependant la faute d'oublier ce qui a été affirmé par le gouvernement hongrois lui-même en 1923, dans la requête adressée au Conseil de la S.D.N. au sujet de la même affaire, — qui avait à ce moment un autre aspect, mais au fond il n'y a pas de différence, — et dans laquelle il demandait au Conseil de « statuer sur le fond de l'affaire, à « savoir, prononcer que les dispositions législatives « et administratives en question du Royaume de Rou-
« manie sont contraires aux traités; d'assurer pour
« l'avenir une attitude conforme aux dispositions des
« traités; d'ordonner que les biens immobiliers des
« optants hongrois leur soient restitués et que ces

« biens soient maintenus à l'avenir exempts de toutes
« charges contraires aux dispositions des Traités ».

Le Conseil avait donc le pouvoir d'examiner l'affaire des optants même au point de vue juridique. Et c'est ainsi qu'il fut amené à faire emploi d'un moyen en usage dans la procédure observée par le Conseil quant à la solution des différends. Il consiste dans le fait que, chaque fois que le Conseil se trouve en présence d'un conflit qui n'est pas purement politique, mais qui contient des éléments d'un autre ordre, tels, par exemple que des éléments juridique, économique ou financier, — il s'adresse à des spécialistes pour élucider aussi ce côté du problème qui lui est soumis.

Dans l'espèce, il avait à sa disposition deux alternatives, pour se renseigner sur la partie juridique de la question : ou bien s'adresser pour avis consultatif à la C.P.J.I. de La Haye, ou bien s'enquérir auprès d'un Comité de Juristes.

Nous avons eu d'ailleurs l'occasion de connaître le point de vue du Conseil — même, sur les méthodes ou règlements propres à accélérer l'élaboration des décisions à prendre par lui pour donner effet aux obligations du Pacte. Dans un rapport en date du 15 Mars 1927, le Comité du Conseil institué à ce sujet prévoit, pour le cas où le Conseil serait saisi en vertu de l'article 11, § 2, entre autres, la procédure suivante :

« e) Si, pour l'accomplissement de sa tâche, le
« Conseil le juge nécessaire, il pourra demander, soit
« dans certains cas appropriés, un avis consultatif à

« la Cour permanente, soit, à raison de certaines circonstances particulières, celui d'une commission de juristes désignés par lui »

La même liberté pour le Conseil de choisir entre les moyens les plus appropriés d'arriver à la solution du conflit existe même s'il y a une question spéciale à éclaircir.

On sait, que dès le mois de Mars 1927, date à laquelle l'affaire des optants a été portée à l'ordre du jour du Conseil, un Comité des Trois fut désigné au sein de celui-ci, avec le mandat de préparer un rapport indiquant les moyens susceptibles d'apporter l'apaisement entre la Roumanie et la Hongrie.

Le Comité des Trois, qui se composait de Sir A. Chamberlain comme président, assisté de MM. Villegas (Chili) et Ishii (Japon), devait présenter son rapport à la session de Juin 1927. Le Comité cependant demanda l'ajournement de la question pour la session de septembre, vu l'impossibilité de se faire une juste opinion sur l'affaire dans le laps de 2 mois.

La constatation qui s'impose est que le Conseil a apprécié à leur juste valeur les dispositions de l'article 11 et qu'il s'est considéré comme obligé d'intervenir du moment que les bonnes relations entre deux Etats Membres étaient menacées par un conflit, en laissant à l'arrière plan toutes les autres questions d'ordre secondaire.

Par la suite, on se rendra compte que, même dans le choix de ses moyens, il a agi de façon à donner

satisfaction aux deux parties, à rendre service à l'idée de la paix.

Avant, cependant, d'arriver à ce problème par l'examen duquel nous terminerons notre étude sur l'affaire des optants hongrois — une question doit nous retenir, question qui est, à notre avis, en stricte connexité avec la requête roumaine au Conseil. C'est la demande de la Hongrie, basée sur l'article 239 du Traité de Trianon, en vue de la nomination d'un juge au T.A.M. en remplacement du juge roumain, qui s'était retiré pour l'examen des affaires agraires.

Section III

La Nomination des Juges aux T.A.M. en vertu de l'Article 239

La question qui se pose dès le début est de savoir si le Conseil était obligé de pourvoir à la nomination d'un arbitre en vertu de l'article 239. A cet effet voyons tout d'abord le contenu de ce texte.

« 239 — a) Un Tribunal arbitral mixte sera constitué entre chacune des Puissances alliées ou associées d'une part et la Hongrie d'autre part, dans un délai de trois mois à dater de la mise en vigueur du présent Traité. Chacun de ces Tribunaux sera composé de trois membres, le Président sera choisi à la suite d'un accord entre les deux Gouvernements intéressés.

« Au cas où cet accord ne pourrait intervenir, le Président du Tribunal et deux autres personnes susceptibles, l'une et l'autre, en cas de besoin, de le

« remplacer, seront choisis par le Conseil de la Société des Nations, et, jusqu'au moment où il sera constitué, par M. Gustave Ador, s'il y consent. « Ces personnes appartiendront à des Puissances qui « sont restées neutres au cours de la guerre.

« Si, en cas de vacance, un Gouvernement ne pourvoit pas, dans un délai d'un mois, à la désignation, ci-dessus prévue, d'un membre du Tribunal, ce membre sera choisi par le Gouvernement adverse parmi les deux personnes mentionnées ci-dessus, autres que le Président ».

Et, dans le § 1^{er} de l'Annexe à la Section IV, Partie X, du Traité de Trianon, on trouve ceci :

« En cas de décès ou de démission d'un membre du Tribunal, ou si un membre du Tribunal se trouve, « pour une raison quelconque, dans l'impossibilité de « remplir ses fonctions, la procédure qui a été suivie pour sa nomination sera employée pour pourvoir à son remplacement ».

Si nous prenons le texte tel qu'il est rédigé, on constate en réalité que le traité de paix a déferé au Conseil la compétence — et non l'obligation — de nommer, en cas de vacances, les deux arbitres neutres, parmi lesquels l'Etat ayant au T.A.M. son juge national choisira le remplaçant du juge défaillant. On se rend compte ainsi, dès le début, qu'il est absolument faux de voir dans ces dispositions une obligation pour le Conseil. Et cela parce que, toujours en se tenant à la maxime *res inter alios acta tertio nec prodesse nec nocere potest*, on ne saurait imposer au Conseil une obligation découlant d'un traité

dont le Conseil n'est pas signataire. On sait, en effet, que, parmi les membres de la S.D.N., il y a des Etats qui sont restés neutres pendant la guerre de 1914-18, et qui, par conséquent, ne sont pas signataires des Traités de paix contenant dans leur première partie le Pacte de la Société. Ceux-ci, en accédant ou en entrant dans l'organisation internationale de Genève, ne se sont point obligés à respecter et à accepter comme loi fondamentale de celle-ci des dispositions autres que celles du Pacte. Dès lors, toutes autres compétences des organes de la Société préconisées dans d'autres actes internationaux ne peuvent être envisagés que dans la mesure où l'organe visé ne les trouve pas incompatibles avec la loi fondamentale, avec le but même de la Société.

A cet effet, toutes les fois qu'un tel cas se présentera devant le Conseil — nous pensons à la nomination des arbitres conformément à l'article 239 du Traité de Trianon. — le Conseil aura à soumettre à un examen approfondi toutes les circonstances de l'espèce, pour s'assurer que rien, dans leur ensemble, n'est en contradiction avec sa raison d'être.

De sorte que, lorsqu'on invoque des arguments comme le suivant : « Ce n'est pas une grâce que nous demandions pour nous, nous avons simplement consulté devant le Conseil qu'il y avait là une obligation péremptoire, imposée par le Traité » (1), on se rend compte de la conception fausse qui voudrait faire du Conseil un élément du rouage des T.A.M.

(2) Le Comte Appony, dans la séance du 17 septembre 1927, 47^e session du Conseil, *Procès-verbal*, p. 5.

On ne peut pas concevoir le Conseil comme ensermé dans une telle camisole de force. Cela pourrait provoquer des conflits redoutables, qui, en dehors des parties, seraient susceptibles d'en entraîner d'autres des deux côtés. Tel n'est pas le rôle du Conseil, — au contraire il est le pacificateur permanent entre les Etats, comme le dit le Pacte.

Ce rôle du Conseil est nettement mis en évidence par les traités de paix, toutes les fois qu'il s'agit de faire appel à son intervention dans les cas prévus par les différents articles des mêmes traités. On trouve un de ces exemples dans l'article 239. Si l'on se reporte à la citation précédente, on y lit que, faute d'accord entre les parties pour la nomination du Président du T.A.M., celui-ci et « deux autres personnes susceptibles l'une et l'autre de le remplacer seront choisies par le Conseil de la Société des Nations et, jusqu'au moment où il sera constitué, par M. Gustave Ador, s'il y consent ».

Par conséquent, ils *seront*, mais ils ne *devront* pas être choisis par le Conseil. Faire la déduction du fait que l'expression « s'il y consent », se référant à M. Ador, veut dire que les signataires se rendirent compte qu'imposer à ce dernier une obligation était hors de leurs pouvoirs, — tandis que l'omission de cette phrase, quant au Conseil, signifiait que, pour lui, il ne s'agit plus d'une faculté, mais d'un devoir, — serait mettre le Conseil hors de la S.D.N. Or, une telle interprétation nous paraît, avec raison, exagérée.

Dans l'espèce, surtout, — il faut bien le noter — le

Conseil était appelé à nommer les deux juges par une demande du Gouvernement hongrois ultérieurement à la requête du Gouvernement roumain, fondée sur l'article 11, al. 2, en date du 24 Février 1927. Présenter cette requête comme en dehors et indépendante de la demande roumaine, vis-à-vis de laquelle elle se présente, en somme comme une demande reconventionnelle, — ainsi que le disait si justement M. Scialoja, — et par conséquent strictement liée avec elle, c'est ne pas vouloir voir le but poursuivi par l'application, la concernant, de l'article 239. Il ne subsiste aucun doute que, du moment où le Conseil pourvoit à la nomination des juges, il a reconnu indirectement l'absence de l'excès de pouvoir, invoqué par la Roumanie. Le T.A.M. étant capable de prendre des décisions valables, le Conseil ne pourrait pas se prononcer sur l'affaire, en vertu de l'article 11 du Pacte, sans risquer de se mettre en contradiction avec le T.A.M. et avec lui-même. Le T.A.M. continuerait d'examiner la question dans l'esprit de la décision du 10 Janvier 1927. Le Conseil, de son côté, pourrait finalement arriver à la conclusion de l'existence de l'excès de pouvoir. Quel serait dans ces circonstances, le remède ?

Procéder de cette manière est donc inadmissible. Le Conseil était en présence de deux demandes dont la seconde avait pour but d'annihiler — ou, comme le dit M. P. Fedozzi : « de paralyser ou de retrancher les effets de l'action principale » (requête du Gouvernement roumain) (1) : il ne pouvait pas s'arrêter à cette

(1) Prospero Fedozzi : *La réforme agraire en Roumanie et les op-
tants hongrois de Transylvanie devant la S.D.N.*

seconde demande qui sollicitait de lui l'accomplissement d'un acte qui est facultatif, sans manquer en même temps à son devoir institutionnel, prévu dans l'article 11. Il est tout à fait évident que, pour « paralyser » l'action principale, il fallait d'abord se mettre au courant du contenu de celle-ci et apprécier son bien ou mal fondé. La demande reconventionnelle ne pouvait et ne devait être envisagée, dans l'espèce, que subsidiairement, en raison du but qu'elle poursuivait.

Dans cette phrase de la question des optants hongrois, peut-on parler d'une vacance, telle qu'elle est envisagée dans l'article 239 du Traité de Trianon ?

Il nous sera facile de démontrer le contraire. Prenons seulement le § 1^{er} de l'Annexe de la Section VI, partie X, du Traité de Trianon. Dans ce paragraphe sont précisés les cas de vacance au sein du T.A.M., notamment a) le décès, b) la démission d'un membre, c) l'impossibilité pour lui de remplir ses fonctions. Est-ce qu'un de ces cas trouve application dans l'espèce ? La Roumanie a retiré son juge seulement pour les questions agraires — mais il continue de siéger dans toutes les autres affaires — Le fonctionnement du T.A.M. était donc assuré aussi bien après le 10 Janvier 1927, avec la seule modification que nous venons de citer. Dès lors on ne peut pas démontrer l'existence d'une situation donnant lieu à l'application de l'article 239. Le Traité de Trianon n'a pas prévu comme cas de vacances le cas de la retraite d'un juge pour une seule des catégories des différends susceptibles de se présenter. Faute donc d'une disposi-

tion formelle, l'article 239 ne pouvait trouver en aucune manière son application, — même si la requête pour nomination du juge ne constituait pas, comme dans l'espèce, une demande reconventionnelle mais formait la demande principale ou la seule demande dont était saisi le Conseil.

On ne peut, d'un autre côté, invoquer, pour la nomination des juges, le précédent des nominations faites pour le T.A.M. franco-allemand en 1923. On sait que, à la suite de l'occupation des Pays Rhénans, l'Allemagne a retiré, comme mesure de rétorsion, son juge du T.A.M., ce retrait était donc fondé sur un motif purement politique. La Roumanie, au contraire a adopté cette attitude en faisant usage d'un moyen de droit qui est conféré aux plaideurs, lorsqu'une décision est entachée d'une exception de nullité — notamment d'un excès de pouvoir.

Puis, tandis que c'était évidemment par mauvaise foi que l'Allemagne avait pris cette décision — la preuve en résulte de ce que son juge avait été retiré pour toutes les questions susceptibles de se poser devant le T.A.M., — elle cherchait à provoquer l'arrêt total du fonctionnement de cette juridiction, — la Roumanie, se voyant lésée dans ses droits essentiels de souveraineté par la décision du T.A.M., qui constituait une usurpation du pouvoir, s'est bornée à refuser, sans arrêter le fonctionnement du T.A.M. — de faire siéger à l'avenir son juge dans les affaires agraires.

La différence entre les deux cas est donc éclatante. Le Conseil s'est parfaitement rendu compte de ce fait.

Tandis que, dans le premier cas, la paix n'était point menacée, dans notre espèce une décision arbitrale pouvait, au contraire, mettre en péril la paix sociale en Roumanie et les bonnes relations de voisinage entre ce pays et la Hongrie.

Sir Austain Chamberlain eut la claire vision de l'affaire en disant dans son rapport du 17 Septembre 1927, que, si le Conseil s'était borné à l'élection des deux membres suppléants au T.A.M., que lui demandait accessoirement le représentant hongrois, — malgré qu'il eût été saisi dès l'origine en vertu de l'article 11 du Pacte, — « il aurait failli à son rôle politique de médiateur et de conciliateur, dans une « dispute dont la portée dépasse de beaucoup les termes mêmes dans lesquelles elle a été présentée par « les deux parties ».

La nomination des deux membres suppléants au T. A.M., conformément à l'article 239, n'aurait pas apporté un apaisement entre les deux pays. Sans doute, le T.A.M. aurait continué à statuer au fond, — mais avec le risque de ne pas pouvoir faire exécuter sa sentence, — or, c'eût été un coup grave à l'autorité de la justice internationale que de ne pouvoir imposer l'exécution de ses décisions. On aurait pu, sans doute, penser à l'article 13, § 4, du Pacte, qui donne les pouvoirs nécessaires au Conseil pour proposer les mesures qui doivent assurer l'effet des sentences prononcées par des tribunaux internationaux. Mais, étant donné que le Conseil était appelé en premier lieu à s'occuper de l'affaire en vertu de l'article 11, § 2, du Pacte, il aurait paru prendre le rôle odieux

de propagateur de troubles. Heureusement, le Conseil se rendit compte qu'il doit, en premier lieu, correspondre à son devoir principal, d'être le gardien de la Paix entre les Etats, et, par le fait qu'il a écarté la nomination des arbitres, il n'a fait autre chose que de s'efforcer de trouver un terrain d'entente et, en conséquence, une solution pacifique du conflit roumano-hongrois.

La Décision du Conseil de la S.D.N.

du 27 Septembre 1927

Pendant un délai de six mois, de Mars jusqu'en Septembre, le Comité des Trois s'efforça, par son activité médiatrice, en collaboration avec les représentants des deux gouvernements roumain et hongrois, de trouver une base de compromis. Mais le résultat fut nul. Chacune des deux parties s'était tellement retranchée dans son point de vue qu'un rapprochement entre les deux était impossible. Après ce labeur infructueux, le Comité, au mois de Septembre 1927, se décida à soumettre au Conseil un projet de solution établi en dehors du concours de la Roumanie et de la Hongrie. Pour que le travail du Comité fut efficace, le premier point à éclaircir était de savoir si le Traité de Trianon, notamment dans son article 250, était ou non compatible avec une réforme agraire dans les pays successeurs de la monarchie des Habsbourg.

A cet effet, il sembla nécessaire au Conseil de s'adresser à des techniciens, — dans l'espèce à des ju

ristes, — pour obtenir un résultat qui ne laissât aucun doute.

C'est ainsi qu'une commission de six juristes — parmi lesquels Sir Cecil Hurst (Angleterre), Fromageot (France), Gaus (Allemagne), Rostworowski (Pologne), etc... Conseillers juridiques des Ministères des Affaires Etrangères de leur pays, et internationalistes réputés, — fut chargée de donner son opinion sur les deux points suivants :

1°) Est-ce que le T.A.M. roumano-hongrois a capacité pour connaître des demandes soulevées par l'application de la loi agraire roumaine aux optants et ressortissants hongrois ?

2° Si la réponse à cette question est affirmative, dans quelle mesure et dans quelles circonstances a-t-il capacité pour le faire?

On constate ainsi que le Conseil, malgré son rôle de juge d'équité, ne voulait pas ignorer le droit. Il fit appel à des juristes, personnalités qui, par les fonctions qu'ils remplissent, sont en mesure de connaître le droit international tel qu'il s'applique jour par jour, — et ceux-ci donnèrent leur réponse condensée en trois principes, qui, de leur avis unanime, sont obligatoires pour les signataires du Traité de Trianon.

1°) Les dispositions réglant la paix, à la suite de la guerre de 1914-1918, n'excluent point l'application aux ressortissants hongrois (y compris ceux qui ont opté pour la nationalité hongroise), d'un plan général de réforme agraire.

.....
2°) Aucune inégalité ne doit exister entre Hongrois

et Roumains, soit dans les termes de la loi agraire, soit dans la manière dont elle est appliquée.

.....

3°) Les expressions « saisie et liquidation » mentionnées par l'article 250, lequel ne vise que les territoires cédés par la Hongrie, s'appliquent uniquement aux mesures prises contre la propriété d'un hongrois sur lesdits territoires et en tant que ce propriétaire est ressortissant hongrois.

Pour donner effet à ces principes et, en général, à son rapport, le Comité des Trois proposa certaines mesures à prendre par le Conseil pour le cas où l'une des parties, ou toutes les deux se refuseraient à les accepter. Les propositions, à cet égard, furent les suivantes :

« Le Comité du Conseil se permet donc de suggérer au Conseil de faire les recommandations suivantes :

a) Inviter les deux parties à se conformer aux trois principes énumérés ci-dessus ;

b) Inviter la Roumanie à faire réintégrer son juge au Tribunal arbitral mixte ».

« Le Comité du Conseil espère que les deux parties « pourront, en ce qui concerne chacune d'elles, accepter ces propositions.

« En cas de refus de la Hongrie, le Comité estime « que le Conseil ne serait pas justifié à procéder à la « nomination des deux membres suppléants, conformément à l'article 239 du Traité de Trianon ».

« En cas de refus de la Roumanie, malgré l'acceptation, par la Hongrie, des propositions ci-dessus, « le Comité estime que le Conseil serait justifié à

« prendre les mesures nécessaires pour assurer en tous cas le fonctionnement du Tribunal arbitral mixte ».

« Dans le cas de rejet, par les deux parties à la fois, des recommandations ci-dessus, le Comité croit que le Conseil aura épuisé le rôle qui lui incombe en vertu de l'article 11 du Pacte ».

Les trois derniers alinéas ne furent pas acceptés par le Conseil au mois de Septembre. Il voyait dans les dispositions préconisées, — pour le cas où les parties n'accepteraient pas les principes énoncées par les juristes, — des sanctions.

Ce n'est pas ici le lieu de juger les opinions de certains membres du Conseil. L'efficacité d'une décision consiste cependant dans la connaissance, à l'avance, des conséquences qui seront entraînées par l'acceptation ou par le refus. Et surtout dans l'espoir, mettre les parties devant une alternative bien circonscrite aurait accéléré la solution du conflit, parce qu'elles n'auraient eu aucune possibilité de placer leur espoir dans certaines modifications ou corrections aux principes une fois acceptés par le Conseil. Il est regrettable — nous le répétons — qu'une décision si bien étudiée et préparée avec tous les soins que réclamait une affaire dans laquelle est mise en jeu la paix sociale d'un pays n'ait pas été sanctionnée de façon qu'elle revête toute l'autorité nécessaire pour produire la plénitude de ses effets entre les intéressés.

Une attitude hésitante aurait eu son explication, si les six juristes avaient tenté de faire œuvre de novateurs en matière de droit international. Mais, si

l'on examine de près les trois énonciations de principes, on constate que, dans leur tâche, les juristes n'ont fait autre chose que donner la réponse aux questions qui leur avaient été posées par le Comité des Trois, sur la base du droit conventionnel qui s'est développé autour des Traités de 1919-1920, Droit qui, dans de nombreux cas, a puisé dans le droit international commun, tout en restant dans les cadres du traité et sans essayer de dépasser ceux-ci.

C'est ainsi que, sur le premier point, les juristes déclarent que l'égalité de traitement des étrangers avec les nationaux d'un Etat est respectée par le Traité de Trianon. En conséquence, la Roumanie, en procédant au partage du sol par une loi agraire générale, a pris une mesure applicable à tous les propriétaires sans distinction de nationalité, y compris les optants hongrois. En résumé, une réforme agraire générale est en dehors des cadres du traité, — c'est une question qui lui est étrangère. De cette constatation résulte déjà clairement le bien-fondé de l'exception d'excès de pouvoir invoquée par le gouvernement roumain contre la décision du 10 Janvier 1927. On se rappelle que le T.A.M. applique sa compétence à tous les cas où les sujets hongrois, y compris les optants hongrois, seraient soumis, sur les territoires transférés, à des mesures privatives de propriété contrairement à leur volonté. Les juristes, cependant viennent de proclamer, — et ils sont six, tandis que, dans le T.A.M., c'est le Président seul dont l'opinion est décisive, — que la privation de propriété subie à la suite d'une réforme agraire n'est pas interdite par le Traité.

Mais ils vont plus loin, et ils donnent des précisions sur le caractère que doit revêtir une telle loi agraire — elle ne doit contenir aucune mesure ou disposition différentielle entre roumains et hongrois, cela parce que, du moment où elle manifeste une tendance nette à frapper exclusivement une catégorie de propriétaires — au point de vue national, — la réforme agraire devient en réalité « une mesure de saisie et de liquidation ». La différence, à elle seule, suffirait donc pour déterminer la mesure de saisie ou de liquidation conformément à l'article 250 du Traité de Trianon. Cela veut dire que la compétence du T. A.M. entre alors en jeu, et dans ce cas seulement.

Sur ce dernier point, les juristes ne sont pas allés jusqu'au bout en suivant la lettre du Traité.

Est-ce que vraiment le traitement différentiel, à lui seul, donne le droit à la Hongrie de se pourvoir devant le T.A.M. et à celui-ci de se déclarer compétent ?

Prenons un exemple, il nous permettra peut-être de nous faire mieux comprendre. Supposons un Etat, resté neutre pendant la guerre de 1914-18, qui est en train d'élaborer une loi — dans n'importe quelle matière, — qui serait visiblement dirigée contre les étrangers. Supposons que c'est une loi foncière, comme dans notre espèce. Quels moyens le gouvernement de l'Etat dont les sujets auraient subi ce traitement différentiel aura-t-il pour intervenir auprès du gouvernement qui applique cette loi différentielle ? Sans aucun doute, la voie diplomatique. Rien n'excluerait d'ailleurs la possibilité d'un arbitrage, — à la con-

dition qu'un compromis soit signé à ce sujet par les parties, — de même qu'il n'est pas impossible d'arriver à un arrangement direct entre les gouvernements.

Dès lors, du moment que, dans la partie explicative du premier principe énoncé par les juristes, il est dit que, « Aux termes de cet article (article 250), l'interdiction de retenir et de liquider ne peut restreindre la liberté d'action de la Roumanie au-delà de ce qu'aurait été cette liberté d'action si les articles 232 et 250 n'avaient point existé... », la situation normale, régie par le droit international commun, est rétablie. La conséquence naturelle qui s'ensuit, c'est que la Roumanie est responsable de toute atteinte au droit international commun seulement, et que les étrangers qui se croient lésés par une disposition législative roumaine, y compris les optants hongrois, pourront intervenir, par l'entremise de leurs gouvernements respectifs, en faisant usage de la voie normale, c'est-à-dire de la voie diplomatique. On ne peut point soutenir cependant que le T.A.M. serait compétent du seul fait de la différencialité. La seconde condition, notamment celle que la réforme agraire soit en étroite relation avec la guerre, doit également subsister pour que ce tribunal se déclare compétent, — question sur laquelle nous avons longuement insisté.

Le principal point acquis par la décision du Conseil, c'est qu'il a déterminé dans quelles conditions le T.A.M. pourrait se déclarer compétent en vertu de l'article 250. Si la loi agraire échappe normalement

à la juridiction du T.A.M., il reste le cas du traitement différentiel qui le transforme en mesure de liquidation. Mais lorsqu'une question préjudicielle se pose, c'est au demandeur à en établir le bien fondé, et la décision affirmative de compétence n'interviendra que si des dispositions de la loi agraire, ou de son exécution, il se dégage, d'une façon qui ne laisse aucun doute, qu'elle a été appliquée contre les opants hongrois en cette qualité dans les pays transférés.

Le délégué de la Roumanie accepta immédiatement la décision du Conseil, tandis que le représentant de la Hongrie refusa d'y accéder, en faisant valoir la séparation des pouvoirs dans le cadre de la S.D.N. et le respect de la chose jugée. Arguments qui, — nous le savons déjà, — n'offrent que bien peu de solidité.

La Hongrie, cependant, toujours dans son désir de faire dévier l'affaire sur le terrain juridique, proposa au Conseil de pourvoir à la demande d'un avis consultatif à la Cour permanente de Justice internationale sur les points suivants :

1°) la décision du Tribunal arbitral mixte est-elle entachée d'excès de pouvoir ?

2°) les trois principes posés par les juristes ont-ils une base réelle ?

Le délégué de la Hongrie alla même plus loin : il voulait voir une obligation pour le Conseil de faire usage de cette procédure. Conséquence d'ailleurs naturelle de la doctrine de séparation des pouvoirs, appliquée à la S.D.N., par suite d'une méconnaissance

fondamentale de l'organisation de la Société, par le délégué hongrois.

Or, dans l'article 14 du Pacte, nous trouvons cette phrase :

« ... Elle (la C.P.J.I.) donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la « saisira le Conseil ou l'Assemblée ».

Il y a, par conséquent, entière liberté pour le Conseil ou l'Assemblée d'apprécier l'opportunité de la demande d'un tel avis. Là où le côté politique aura une place prépondérante dans le différend, ils s'abstiendront de s'adresser à la C.P.J.I., dont les avis, s'ils ne sont formellement obligatoires, les lient tout au moins moralement par la haute autorité que la Cour représente. C'est ici aussi le lieu de mentionner que, en raison de la haute portée de l'avis de la Cour, la demande d'un tel avis, par le Conseil, équivaut à un désaisissement de ce dernier. Dès lors, on doit considérer la demande d'un avis consultatif, par le Conseil ou l'Assemblée, comme une acceptation préalable de la solution préconisée par la Cour. Comme telle la décision du Conseil ou de l'Assemblée portant sur la demande d'un avis consultatif à la C.P.J.I. doit être prise à l'unanimité.

Dans l'affaire des optants hongrois, la demande d'un avis consultatif sur l'existence d'un excès de pouvoir, dont la décision du T.A.M. aurait été entachée, était impossible, faute d'un accord préalable des parties intéressées, à ce sujet. En second lieu, soumettre les trois principes des juristes à l'examen de la C.P.J.I. était dangereux à deux points de vue : 1°

La Cour aurait pu se mettre en contradiction avec l'opinion des juristes et, en conséquence, avec la décision prise le 19 Septembre 1927 par le Conseil. Cela aurait eu pour conséquence de rendre impossible dans l'avenir l'obtention du concours des spécialistes, notamment des juristes, qui auraient refusé de s'exposer, dorénavant, à un vote de blâme infligé par la Cour. D'autre part, l'autorité du Conseil lui-même aurait subi de graves atteintes.

En second lieu, le Conseil aurait pu s'exposer à un refus, par la Cour, de statuer sur une affaire dans laquelle elle avait déjà pris une décision — comme cela s'est déjà produit dans l'affaire Carélienne.

Ce sont des motifs suffisamment sérieux qui militent contre l'emploi de la procédure d'avis consultatif.

La décision prise par le Conseil a été soumise à l'acceptation des deux parties, comme base de conciliation, par des négociations directes.

C'était reconnaître que, du moment qu'il n'y a pas incompatibilité entre le Traité de Trianon et la loi agraire roumaine, la seule voie susceptible de donner la possibilité d'un arrangement était la voie diplomatique.

Mais la Hongrie refusa de suivre les suggestions du Conseil. Son attitude dans ce sens fut peut-être encouragée par le fait que la partie du projet de résolution proposé par le Comité des Trois, qui devait produire automatiquement ses conséquences selon les attitudes prises par les intéressés, ne fut pas approuvée par le Conseil en Septembre 1927. Dans ces con-

ditions, l'adhésion immédiate de la Roumanie n'a pas pu avancer l'affaire.

Section V

Les Décisions du Conseil du 9 Mars et du 8 Juin 1928

Si la décision de Septembre 1927 avait pu donner à tort l'impression que le Conseil voulait rester dans le cadre du traité. Les deux décisions de Mars et de Juin sont venues dissiper toute illusion à cet égard.

Ces deux décisions portèrent sur la création d'un Tribunal arbitral composé de cinq membres. Or, même en admettant que les trois arbitres du T.A.M. resteraient les mêmes, on ne pouvait plus parler d'un T. A.M. institué par le Traité de Trianon, qui ne contient aucune disposition sur la possibilité de compléter le nombre des arbitres en le portant à cinq. Le fait que les trois arbitres du T.A.M. roumano-hongrois devaient continuer de siéger aussi dans le Tribunal nouvellement créé ne pouvait en rien changer son caractère, de même qu'il ne pouvait en rien établir une liaison entre le Traité de Trianon et le Tribunal.

Le Conseil, par ces décisions, confirma une fois de plus indirectement le bien fondé de l'exception de l'excès de pouvoir invoqué par la Roumanie contre la sentence du 10 Janvier 1927, ainsi que la pleine liberté de celle-ci d'organiser son régime foncier.

Si la décision de Mars 1926 a été en apparence une solution de fortune et précipitée, celle de juin est beaucoup plus complète.

En Mars, le Conseil, par des motifs qui dépassent

le cadre de notre travail, avait cru pouvoir négliger sa décision, si soigneusement préparée par la suite en Septembre, pour recourir à des moyens dépourvus de toute garantie. — l'institution d'un Tribunal arbitral, qui aurait dû reprendre l'examen des affaires agraires portées auparavant devant le T.A.M. La Roumanie refusa de plaider, avant que les trois principes de Septembre 1927 fussent imposés à la nouvelle instance judiciaire comme règles à observer.

Par cela il n'y avait aucune limitation, dans la liberté d'appréciation des arbitres, au delà de ce qui est la règle pour le juge interne, qui, dans l'exercice de sa fonction, est tenu d'observer et d'appliquer la loi — et non de la créer.

Nous avons déjà montré qu'il y a, dans la pratique de l'arbitrage international, des exemples où certains principes ont été prescrits comme obligatoires pour les juges: Notamment, dans l'affaire de l'Alabama-Claims, les règles de Washington du 8 Mai 1871 créées pour le Tribunal arbitral de Genève.

Remarquons, cependant, que toutes ces décisions ont été prises par le Conseil non pour les imposer, mais pour les faire accepter comme base d'un compromis d'arbitrage. Le désir du Conseil de donner satisfaction aux deux intéressées ressort très nettement de sa décision de Juin 1928. Les règles de Septembre 1927, qui devaient initialement servir de base à une conciliation directe, — devenaient maintenant la loi imposée aux juges de la nouvelle juridiction arbitrale de cinq membres, proposée par le Conseil, juridiction instituée pour obtenir l'adhésion de la Hon-

grie, qui, dans cette seconde phase de l'affaire devant le Conseil n'avait pas cessé de réclamer une décision judiciaire.

Cette prescription au Tribunal d'observer les règles des juristes à titre de loi, était aussi une mesure préventive contre un nouvel excès de pouvoir susceptible de retarder la détente entre les parties.

Toutefois, l'adhésion de la Hongrie faisant une fois de plus défaut, il ne restait plus d'autre voie susceptible de conduire à un arrangement que celle des négociations directes, voie qui aurait dû initialement être observée par les parties et qui était seule susceptible de donner un résultat. C'est sur ce point que nous avons toujours, au cours de notre travail, insisté, parce que ce procédé nous semblait, dès le commencement, seul capable de conduire à un résultat pratique, en raison de la nature du différend et surtout des intérêts mis en cause.

L'Expropriation sans Indemnité complète

Est-ce que le droit de propriété est un droit essentiel de l'homme et, par suite, tellement rigide qu'il ne souffre aucune limitation ? — La protection internationale de ce droit est-elle de telle nature que toute atteinte qui serait portée à la propriété d'un étranger donnerait à son Etat le droit d'intervenir, même si une semblable atteinte était subie par les nationaux de l'Etat qui prend des mesures restrictives du droit de propriété ?

Cela dépend des mobiles qui ont nécessité l'intervention de l'Etat.

Un individu peut se trouver dans des circonstances telles qu'il soit forcé d'accomplir des actes nuisant à autrui pour sauver sa propre existence. Dans ce cas, pousser le principe du respect de la propriété jusqu'à l'extrême, jusqu'à s'exposer soi-même au péril, serait une conception antisociale. Il y a une certaine hiérarchie entre les droits, et, en tête de ceux-ci figure le droit à la vie, à l'existence. A quoi bon le respect illimité de la propriété, si nous ne sommes pas sûrs de notre existence ?

En droit civil nous trouvons de ces limitations à la propriété par exemple entre voisins. Ce droit tient compte de réalités, des circonstances qui peuvent survenir, en présence desquelles une conception trop rigide de l'inviolabilité de la propriété pourrait conduire à l'anéantissement de notre prochain (1).

Si entre individus, une restriction de la propriété est admise sans qu'elle soit susceptible d'être qualifiée d'injuste, — il est tout naturel qu'entre les États, entités par lesquelles se manifeste l'intérêt collectif, cette restriction apparaisse comme incontestable. L'État aussi comme l'individu a son droit à la vie, et tous les autres intérêts y sont subordonnés. — Et ainsi les mesures prises par lui en vue de sauvegarder son existence même, trouvent leur pleine justification. Si pour ce motif des voisins sont parfois appelés à consentir des sacrifices soit par eux-mêmes, soit par leurs ressortissants, les inconvénients qui en résultent

(1) Voir à ce sujet : Dabin, Y. : *La philosophie de l'ordre juridique positif*. Ed. Sirey, 1929.

trouvent leur justification dans la solidarité internationale qui doit régner entre les Etats.

C'est justement dans l'intérêt de la sauvegarde de l'ordre social dans l'intérieur de certains Etats, — ordre social duquel dépend aussi la tranquillité des Pays voisins, — que les grandes réformes foncières ont été réalisées. Si les indemnités n'ont pas été complètes, la raison en est qu'il s'agissait d'un sacrifice demandé au nom de ce droit supérieur à la propriété, qui est le droit à la vie, dont nous parlions plus haut.

Tel étant le point de vue doctrinal, voyons ce que dit à ce sujet le traité de Trianon et ensuite quel principe se dégage à ce sujet de la pratique constitutionnelle actuelle ?

Il a été soutenu que le Traité de Trianon contiendrait des dispositions qui s'opposent à l'expropriation, sans indemnité complète, des optants hongrois. Mais nous ne croyons pas que, par l'article 250, la Conférence de la Paix ait poursuivi un autre but que celui d'alléger les charges de l'Etat hongrois, qui n'était pas en situation de pouvoir indemniser tous ceux de ses ressortissants qui auraient été soumis, en territoire transféré, à des mesures de liquidation. Cela résulte de précédents de la signature du Traité de Paix. Ce traitement exceptionnel, admis dans ce seul cas, n'avait eu rien à changer au principe qui a été posé à la base du Traité de Trianon, savoir le traitement plus avantageux des ressortissants alliés et associés que ceux des pays vaincus. Et ainsi l'exemption accordée, aux termes des dispositions de l'article 250, ne vise pas la mise sur un pied d'égalité des ressor-

tissants hongrois avec ceux des pays alliés et associés, mais simplement l'allègement des charges imposées à la Hongrie. Par conséquent, il est absolument contraire à l'intention des signataires du Traité de soutenir que l'article 233 b) doit être encore appliqué, du moment que les ressortissants hongrois en territoire rattaché bénéficient de la *non-application* des dispositions contenues dans l'article 232 b) auquel renvoie le texte. La non-application de l'article 232 b) met, en effet, les ressortissants hongrois dans la situation de n'importe quels étrangers et non dans celle des ressortissants alliés. — Or, l'expropriation sans indemnité complète d'un étranger n'oblige pas l'Etat dont il est ressortissant à l'indemniser.

Alléguer qu'une indemnité intégrale leur est due par l'Etat roumain en vertu de l'article 233 b) signifierait leur assimilation aux ressortissants alliés et associés — ce qui dépasse de beaucoup l'esprit dans lequel l'article 250 a été conçu.

Donc le principe interdisant une expropriation sans indemnité complète ne trouve pas sa justification dans le droit conventionnel.

Ne se trouve-t-il pas du moins en contradiction avec les principes de la pratique constitutionnelle ?

On pourrait le penser, si l'intangibilité de la propriété et, en conséquence, l'expropriation, étant admise seulement moyennant une indemnité complète par la constitution de tous les Etats sans exception. Mais il n'en est point ainsi. Dans les constitutions modernes, on trouve le réflexe d'une conception nouvelle de la propriété. Elle a désormais une fonc-

tion sociale, le droit à la terre appartenant à ceux qui la labourent, tandis que l'existence de latifundia basée sur le droit d'hérédité perd toute sa justification.

D'autre part, la création de petites propriétés doit être encouragée aussi pour sauver l'idée de la propriété elle-même. Tant que l'Etat agit au nom de la justice sociale, l'expropriation est pleinement justifiée.

Les constitutions de l'Allemagne, article 153; de Tchécoslovaquie, § 109, d'Esthonie, § 24; de Lithuanie et de Lettonie n'exigent point, pour les expropriés, une indemnité adéquate. Etant donné que ce sont toutes des constitutions modernes, on peut considérer que c'est la tendance nouvelle de la transformation du droit de propriété en fonction sociale et, par conséquent, de l'expropriation en moyen, en vue de la réalisation de ce but. L'argument selon lequel l'expropriation sans indemnité complète serait rejetée par le droit public ne peut pas être soutenu non plus, vu la tendance actuelle, dans un sens tout à fait opposé. Si, dans l'état de la pratique contemporaine, on va jusqu'à admettre l'expropriation sans indemnité, à plus forte raison ne peut-on reprocher au gouvernement roumain, et le rendre responsable, à cet égard, de la dépréciation vertigineuse de sa monnaie nationale, qui a eu comme conséquence de réduire les prix, qui, lorsqu'ils ont été fixés par la loi agraire, représentaient presque la valeur entière du sol exproprié.

En raison du malheur national, de la dépréciation de sa monnaie et de la diminution consécutive des prix à payer subie par tous les expropriés, le gouver-

nement roumain aurait pu être tenu de rendre compte à son Parlement, mais en aucun cas à une instance internationale.

CONCLUSIONS

Dans l'affaire des Optants hongrois, le problème qui se pose est celui de l'interprétation des dispositions concernant le régime des biens immobiliers des ressortissants hongrois ayant leur indigénat en Transylvanie, problème soulevé par la réforme agraire roumaine. Il est clair que cette dernière n'est en aucune façon le résultat et la conséquence de la guerre de 1914-18.

Elle fut d'actualité dès l'instant où la conscience nationale roumaine s'éveilla dans les pays qui subissaient la domination hongroise et du moment où la Roumanie moderne prit naissance par l'union de la Moldavie et de la Valachie. Le partage des terres, dans la Roumanie d'après 1918, est un acte de justice sociale ; c'est le couronnement des longs efforts de la grande masse paysanne pour acquérir la propriété des terres labourées par elle depuis des centaines d'années.

Le Traité de Trianon ne s'oppose point à l'exécution de telles réformes foncières, malgré les articles 63 et 250, invoqués par la Hongrie et par les propriétaires intéressés eux-mêmes, naturellement désireux de conserver intacts leurs droits sur leurs propriétés en pays transféré. Les dispositions de l'article 3 du Traité des Minorités, — qui sont identiques à celles de l'article 63 du Traité de Trianon, — ont fait l'objet d'une interprétation au cours de la Conférence de

la Paix. Les Etats successeurs, se rendant compte, dès le début, que cet article pourrait soulever des difficultés quant aux réformes agraires dont les travaux préparatoires étaient déjà en cours d'exécution, demandèrent des précisions, à savoir : si le régime des biens immobiliers, tel qu'il est prévu par le Traité, est celui de l'égalité de traitement avec les nationaux. Les Etats successeurs considéraient comme condition essentielle de leur signature l'exclusion de toute idée de privilège.

L'organe compétent de la Conférence de la Paix approuva, par une déclaration officielle, la manière de voir des Etats successeurs.

On sait que la Hongrie ne fut pas signataire du Traité des Minorités, et ce fut seulement lors de la discussion de l'article 63 du Traité de Trianon qu'elle précisa sa conception de l'affaire.

Elle demanda alors qu'il lui fût assuré que l'interprétation de l'article 3 du Traité des Minorités serait valable également pour l'article 63. Toutefois, la Conférence de la Paix ne donna pas satisfaction à la demande hongroise.

Une déclaration rassurante similaire a été demandée par la Hongrie au sujet de l'article 250, mais toujours sans succès.

La Conférence de la Paix a estimé que l'application du traitement national aux ressortissants hongrois ayant des biens en pays transféré était une conséquence naturelle de leur exemption des dispositions de l'article 232. Le traitement préférentiel n'a jamais été envisagé par la Conférence de la Paix, pas plus

que par les Etats successeurs, y compris la Roumanie. C'est sur la base de l'égalité de traitement qu'elle respecte le traité.

Le but de l'article 250 était d'ailleurs d'alléger dans une certaine mesure les charges imposées à l'Etat Hongrois par les indemnités qu'il devait payer à ceux de ses ressortissants soumis à des mesures de liquidation en pays alliés ou associés, et non pas de constituer une hypothèque au profit de la Hongrie sur la Transylvanie.

Il ne faut pas perdre de vue que ce traitement exceptionnel accordé à la Hongrie par l'article 250 ne changeait en rien l'esprit du traité.

L'article 161 du Traité de Trianon restait intact dans sa forme initiale, qui est la suivante :

« Les Gouvernements alliés et associés déclarent, « — et la Hongrie le reconnaît, — que la Hongrie et « ses alliés sont responsables, pour les avoir causés, « des pertes et dommages subis par les Gouverne- « ments alliés et associés et leurs nationaux en con- « séquence de la guerre, qui leur a été imposée par « l'agression de l'Autriche-Hongrie et de ses alliés ».

Est-il possible d'interpréter — en dépit de cet article qui reflète par excellence l'esprit dans lequel le Traité de Trianon a été rédigé et signé — l'article 250 comme contenant des dispositions qui créeraient un privilège pour les ressortissants hongrois ayant leur indigénat en Transylvanie, jusqu'à les assimiler — et à certains points de vue le dépasser — au traitement réservé aux ressortissants alliés ? En effet, ces der-

niers ne peuvent se prévaloir de cette immunité de leur droit de propriété en Transylvanie.

Il en résulterait que, à l'égard des optants, la Roumanie serait privée, par le Traité de paix, d'un de ses droits essentiels : à savoir l'organisation de son régime foncier, résultant de sa souveraineté établie sur les territoires ayant appartenu anciennement à la Hongrie. Or une limitation quelconque de la souveraineté d'un Etat Membre de la S.D.N. est exclue à l'avance par l'article 10 du Pacte, qui garantit l'indépendance politique de tous les Membres de la Société.

C'est donc à la lumière des articles 10 et 161 que doivent être interprétées toutes les dispositions du Traité de Trianon. C'est seulement en procédant ainsi qu'on peut arriver à la juste appréciation de l'intention des signataires du Traité et se rendre compte, en même temps, que, par l'article 250, le Traité de paix ne pouvait accorder comme maximum aux optants une situation autre que celle réservée normalement aux étrangers. Il entendait soustraire les optants aux dispositions de liquidation et les mettre sous l'empire du droit international commun. Leur accorder, au-delà de ces limites, un traitement privilégié, aurait été leur donner plus qu'ils n'avaient demandé au cours de la Conférence de la Paix, en Février 1920.

L'excès de pouvoir, qui rendit nulle la décision du T.A.M., a justement pour cause cette inobservation des limites tracées par le Traité quant à la compétence des T.A.M.

Mais, par contre, le Conseil, d'abord en Septembre

1927, puis dans ses décisions qui suivirent, s'est placé sur le terrain exact de l'affaire. Il comprit qu'il était appelé à trancher une question qui, en tant que réforme agraire, ne peut entrer dans les prévisions du Traité. Il s'efforça, en conséquence, de trouver un terrain d'entente en assumant le rôle de médiateur. Mais ses efforts furent vains.

Le Conseil invita, à diverses reprises, les deux parties à entamer des négociations directes pour mettre fin à un conflit qui dure depuis six ans.

En l'absence d'une disposition qui donnerait compétence au T.A.M. pour se prononcer sur toute mesure attentatoire au droit de propriété des optants, et en face du grand danger que présenterait une décision impliquant la révision de la réforme agraire en Roumanie, seule la voie des concessions réciproques est capable de donner satisfaction tant à la Roumanie qu'à la Hongrie.

Le différend roumano-hongrois, se plaçant hors des Traités de paix, ne peut être réglé que par les moyens diplomatiques ordinaires — vérité qui, d'ailleurs, a été comprise par les deux intéressées. Et une base d'entente semble d'autant plus facile à trouver que la Hongrie doit à la Roumanie, à titre de réparation, en vertu du Traité de paix une somme considérable. Or, sur celle-ci, une déduction pourrait être opérée jusqu'à concurrence d'un montant raisonnable, qui serait fixé à l'amiable par les deux gouvernements, en vue de donner une satisfaction aux ressortissants hongrois qui ont subi les conséquences de la réforme agraire roumaine. La preuve en est que les négociations poursui-

vies depuis le mois de décembre 1928, si elles se heurtent souvent à des difficultés, arriveront tôt ou tard à une solution acceptable par les deux gouvernements.

Le progrès fait dans ce sens a été marqué dans la séance du Conseil de 19 Septembre 1929, lorsque le rapporteur de l'affaire, M. Henderson, demanda aux deux parties de reprendre des négociations directes. Les délégués des deux pays s'empressèrent d'accepter la proposition du rapporteur.

Fait à noter, c'est la première fois que le délégué de la Hongrie déclara préférer de beaucoup une solution par une entente amiable à une solution judiciaire.

N'est-ce pas là sortir du cadre du Traité de paix, et chercher l'entente par des moyens que confère à cet effet le droit international ?

Si les ressortissants de certains Etats ayant subi les charges de la réforme agraire roumaine se virent allouer des indemnisations plus élevées du chef de l'expropriation, c'est grâce à l'attitude conciliante de leurs gouvernements et à la modération de la Roumanie, qui, sans admettre en aucune façon que soit contesté son droit de réaliser une réforme agraire — se déclara prête à tout sacrifice, dans les limites de ses possibilités, pour sauvegarder l'idée de la paix.

Au moment où la coopération entre les Etats européens devient de plus en plus impérieuse, agiter ce procès, et risquer, pour quelques expropriés, d'empêcher le rapprochement des deux Etats, dont la situation géographique et les intérêts vitaux réclament une collaboration étroite et amicale, n'est-ce pas faillir à son devoir fondamental de Membre de la grande famille internationale : la Société des Nations ?

ANNEXE I

**Lettre du représentant de la Roumanie
au Président du T. A. M. Roumano-Hongrois**

Paris, le 24 Février 1927.

MONSIEUR LE PRÉSIDENT,

Le 15 Décembre 1926, j'ai eu l'honneur d'exposer devant le Tribunal Arbitral Mixte Roumano-Hongrois, les raisons pour lesquelles les demandes des ressortissants hongrois (optants ou non optants) tendant à faire considérer comme des mesures de liquidation interdites par l'art. 250 du Traité de Trianon, les mesures prises en vertu de la réforme agraire que la Roumanie, pour le plus grand honneur de son Roi, de ses hommes d'Etat et de ses classes dirigeantes, a réalisée, il y a quelques années, constituaient une simple opération politique qui n'avait de judiciaire que le masque.

Je me suis empressé d'ajouter que seule la déférence pour la justice internationale nous amenait devant le Tribunal Arbitral Mixte pour lui donner ces explications, mais que nous nous refuserions en toute hypothèse, à plaider le fond et que, le procès n'étant ici qu'une simple apparence, je réservais de la manière la plus formelle, au nom du Gouvernement roumain, le droit de prendre, selon l'évènement, telle décision ou telle attitude qu'il jugerait utile.

L'arrêt du Tribunal Arbitral Mixte rendu le 10 Janvier à la majorité n'a que trop prouvé combien ses réserves étaient nécessaires.

Le Tribunal, à la majorité affirme en effet qu'il lui

suffit, pour se déclarer compétent, de constater qu'il se trouve en présence d'une dépossession d'un bien hongrois opérée contre la volonté de son propriétaire ; que le fait, que les mesures qu'on lui dénonce ont été prises en vertu de la loi sur la réforme agraire et qu'elles ne sont pas différentielles, n'intéresse pas la compétence et doit être réservé à l'examen du fond.

Appelé à juger s'il est ou non compétent le Tribunal, à la majorité, refuse de se prononcer sur les questions qui constituent les différences caractéristiques entre la liquidation pour laquelle il est compétent et l'expropriation pour laquelle il est incompétent.

Il appelle à sa barre le Gouvernement roumain pour qu'y soit soumise à la discussion, une loi nationale qui a été reconnue par le Gouvernement hongrois comme compatible avec le Traité de Trianon, dans un accord fait sous les auspices de la Société des Nations et qui est à la base de la résolution du Conseil de la S.D.N. en date du 5 Juillet 1923, loi nationale dont la connaissance échappe, par sa nature même, à toute juridiction autre que les juridictions roumaines : la législation agraire, née de longues luttes et d'un compromis des intérêts de classes ; appliquée depuis de longues années déjà et dont les résultats ne sauraient être sous aucune forme remis en question, sans danger pour la paix sociale roumaine et pour la paix européenne elle-même.

Vous ne serez pas surpris, Monsieur le Président, que, pour tous les motifs que j'ai eu l'honneur d'exposer devant le T.A.M. ainsi que pour ceux développés par nos collègues, le Gouvernement roumain, fidèle au Traité de

Trianon et conscient de ses droits comme de ses devoirs,
se défère pas à une telle injonction.

J'ai l'honneur de vous informer que j'ai été chargé par le Gouvernement roumain de porter à votre connaissance qu'il s'abstiendra de déposer aucune réponse au fond et que, en conséquence, son arbitre au Tribunal Arbitral Mixte Roumano-Hongrois ne siègera plus dans aucune des affaires agraires introduites par les ressortissants hongrois.

Agréez, je vous prie, l'assurance de mon respect.

ss. : A. MILLERAND,
Avocat à la Cour.

ANNEXE II

Rapport de Sir Austen Chamberlain au Conseil de la Société des Nations ⁽¹⁾

Cette question, telle qu'elle est formulée dans les titres ci-dessus, n'est qu'un des aspects de celle dont la Conférence des ambassadeurs et le Conseil de la Société des Nations furent saisis tour à tour, en 1922 et 1923.

En 1922, le 16 août, le Gouvernement hongrois s'était adressé à la Conférence des ambassadeurs au sujet de l'expropriation des biens immobiliers à laquelle eut recours la Roumanie par voie de réforme agraire, à l'égard des personnes qui, tout en ayant leur indigénat dans les territoires transférés par le Traité de Trianon au Royaume de Roumanie, avaient opté pour la nationalité hongroise aux termes des articles 63 ou 64 du Traité de Trianon, ainsi que de l'article 3 du Traité des minorités roumain. La Conférence des ambassadeurs, par une note en date du 31 août 1922, informa le Gouvernement hongrois que ses réclamations se référaient entièrement aux stipulations du traité entre la Roumanie et les Principales Puissances alliées et associées relatif aux minorités et devaient, conformément à ce traité, être adressées à la Société des Nations. Sur une nouvelle requête du Gouvernement hongrois, la Conférence des ambassadeurs par une lettre en date du 27 février 1923, fit savoir à la Hongrie qu'elle, ou

(1) Cnf. Doc. C/47^e session / P. T. I (1).

un autre Membre de la Société devait prendre l'initiative de porter l'affaire devant le Conseil de la Société.

La Hongrie s'adressa donc à la Société des Nations, en déclarant qu'une solution satisfaisante n'avait pu être obtenue par voie de négociations directes, et en formulant les demandes suivantes :

« 1° Que le Conseil de la Société des Nations veuille bien connaître sur le fond de l'affaire, vu son urgence à sa prochaine session ;

« 2° Qu'il veuille bien statuer sur le fond de l'affaire, à savoir, prononcer que les dispositions législatives et administratives en question du Royaume de Roumanie sont contraires aux traités ; assurer pour l'avenir une attitude conforme aux dispositions des traités ; ordonner que les biens immobiliers des optants hongrois leur soient restitués et que ces biens soient maintenus, à l'avenir, exempts de toutes charges contraires aux dispositions des traités ; enfin, qu'une indemnité complète pour les dommages subis soit accordée aux personnes lésées ».

Le Conseil examina cette affaire en avril et juillet 1923. Les propositions qui furent faites à la session d'avril de renvoyer la question à la Cour permanente pour en obtenir une décision, ou même un avis consultatif ne furent pas acceptées par le représentant de la Roumanie.

Le rapporteur, M. Adatei, fut alors prié de préparer le terrain avant la session de juillet du Conseil, pour un nouveau débat, et le Conseil exprima le désir que, dans l'intervalle des deux sessions, les deux gouvernements s'efforçassent d'aboutir à un accord. Dans ce but, sur l'in-

visitation de M. Adatci, les représentants de la Hongrie et de la Roumanie se rendirent à Bruxelles, le 6 mai 1923. Le résultat de ces négociations se trouve consigné dans un rapport auquel étaient joints un projet de recommandation et un résumé des conversations (voir Annexe 533a, page 1011 du *Journal Officiel* du mois d'août 1923).

A la vingt-cinquième session du Conseil, le 5 juillet 1923, les négociations de Bruxelles furent l'objet de discussions prolongées, le délégué roumain faisant état des « Accords » de Bruxelles et le délégué hongrois déclarant qu'aucun accord n'avait été conclu. La résolution suivante fut alors proposée :

« Le Conseil,

« Après avoir examiné le rapport de M. Adatci, en date du 5 juin 1923, et les documents annexés,

« Approuve ce rapport ;

« Prend acte des diverses déclarations contenues dans le procès-verbal qui y est joint et espère que les deux gouvernements feront tout leur possible pour que la question des optants hongrois ne devienne pas une cause de trouble des rapports de bon voisinage entre les deux pays.

« Il est persuadé que le Gouvernement hongrois, après les efforts faits, de part et d'autre, pour écarter tout malentendu au sujet de la question des optants, s'emploiera de son mieux pour apaiser les esprits de ses ressortissants,

« Et que le Gouvernement roumain, de son côté, fidèle aux traités et au principe de justice qu'il déclare avoir mis à la base de sa législation agraire,

fera la preuve de sa bonne volonté à l'égard des intérêts des optants hongrois. »

Cette résolution fut adoptée par tous les Membres du Conseil, à l'exception du délégué hongrois, qui s'abstint de voter et déclara qu'à son avis, la question restait entière et il ajouta, entre autres, que son gouvernement se réservait de faire ultérieurement telles démarches que les traités et le Pacte lui permettent, afin d'obtenir justice pour ceux qu'il a le droit et le devoir de représenter.

A partir de décembre 1923 furent déposées au Secrétariat du Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois, prévu à l'art. 239 du Traité de Trianon, un certain nombre de requêtes de ressortissants ou optants hongrois ayant des propriétés dans les territoires transférés en Roumanie, demandant, entre autres, au Tribunal de déclarer que les mesures restrictives du droit de propriété appliquées à leurs meubles et à leurs immeubles par l'Etat roumain étaient contraires aux stipulations de l'article 250 du Traité de Trianon et de condamner ledit Etat à la restitution.

En 1925, le Gouvernement roumain déposa des demandes exceptionnelles concluant à l'incompétence du Tribunal. Celui-ci, après avoir entendu les avocats des deux parties du 15 au 23 décembre 1926, se déclara compétent le 10 janvier 1927 en vertu de l'article 250, paragraphe 3, du Traité de Trianon, et enjoignit au défendeur (Roumanie), de déposer sa réponse dans un délai de deux mois.

Le 24 février 1927, la Roumanie fit savoir au Tribunal qu'elle s'abstiendrait de déposer sa réponse au fond et que, en conséquence, son arbitre ne siégerait plus pour aucune

des affaires agraires introduites par les ressortissants hongrois. Elle saisit en même temps le Conseil, en vertu de l'article 11, paragraphe 2, du Pacte, d'une requête tendant à lui permettre de porter à la connaissance du Conseil les raisons qui ont dicté son attitude.

Le Conseil fut saisi de cette question le 7 mars 1927.

Le représentant roumain exposa les raisons pour lesquelles le Gouvernement roumain avait retiré son arbitre du Tribunal.

Le représentant hongrois demanda au Conseil de procéder conformément au Traité de paix, à la nomination de deux membres suppléants pour mettre le Tribunal à même de poursuivre son travail.

Le Conseil, sur la proposition de son président, pria le représentant britannique de rapporter sur cette question à sa prochaine session. Sir Austen Chamberlain ayant exprimé le désir de s'adjoindre deux de ses collègues, pour l'étude de la question, le Conseil pria le représentant du Japon et le représentant du Chili de s'associer à sir Austen Chamberlain en vue de l'aider à préparer un rapport pour la prochaine session. Les deux parties en litige acceptèrent cette proposition, qui fut adoptée par le Conseil.

Au nom du Comité des Trois, sir Austen Chamberlain convoqua, le 31 mai à Londres, les représentants de la Roumanie et de la Hongrie. Les conversations eurent lieu le 31 mai et le 1^{er} juin. Les délégués des deux pays firent dès l'abord, savoir qu'ils n'engageaient pas définitivement leurs gouvernements. Le Comité a d'abord entendu les exposés complémentaires des deux parties et certaines

précisions qu'elles voulurent bien apporter. Il a cru de son devoir de chercher tous les moyens pour arriver à une solution définitive par la voie de la conciliation. Ce faisant, le Comité était sûr de répondre aux vœux du Conseil et de se conformer à la pratique traditionnelle de cet organisme. Il pria donc chaque délégué d'obtenir de son gouvernement toutes les concessions possibles afin qu'une solution satisfaisante pût être réalisée. Les délégués des deux gouvernements sur la proposition du Comité, acceptèrent de faire connaître au Comité, à la session de juin du Conseil, le point de vue de leurs gouvernements respectifs.

A la session de juin du Conseil, le Comité des Trois s'est, à plusieurs reprises, réuni à Genève, maintenant une liaison étroite avec les représentants des deux gouvernements.

Envisageant le problème dans son ensemble, le Comité a voulu apporter un remède susceptible de produire un apaisement. Il ne pouvait oublier que le Conseil en avait été saisi à l'origine non sur la base de l'article 239 du Traité de Trianon, mais sur la base de l'article 11 du Pacte, et que son intervention a été demandée, cette fois-ci, d'abord par la Roumanie, et ensuite par la Hongrie. Il ne pouvait dans ces conditions, se soustraire au devoir que lui imposait le Pacte et se borner à l'élection pure et simple des deux membres suppléants au Tribunal arbitral mixte que lui demandait accessoirement le représentant hongrois.

En ce faisant il aurait failli à son rôle politique de médiateur et de conciliateur dans une dispute dont la portée

dépasse de beaucoup les termes mêmes dans lesquels elle a été présentée par les deux parties.

Il était impossible, d'autre part, au Comité d'avoir une conception uniquement et étroitement juridique du rôle du Conseil, et cela d'autant plus qu'il se rendait compte que l'élection des deux membres suppléants n'aurait pas définitivement mis fin au malentendu dont trois instances internationales furent tour à tour saisies.

Au contraire, il a, à maintes reprises, tenté d'aboutir à une solution d'ensemble qui eût pu clore le débat et amener l'apaisement.

Mais le Conseil a d'autres raisons pour ne pas se borner à jouer un rôle mécanique.

En 1923, comme aujourd'hui les deux parties exposèrent longuement leur point de vue, couvrant tous les aspects du différend dans la forme et dans le fond.

Le Conseil n'a fait que les suivre dans leurs débats et, vu la complexité du problème, il avait, en 1923, recommandé aux deux parties de faire tout leur possible pour que la question des optants ne devînt pas une cause de trouble dans les rapports de bon voisinage des deux pays.

Il recommandait à la Hongrie d'apaiser les esprits de ses ressortissants et à la Roumanie de faire preuve de bonne volonté à l'égard des intérêts des optants hongrois.

La question qui nous occupe depuis la session de mars dernier eût-elle surgi si les deux parties avaient suivi ces recommandations ?

Le Comité du Conseil, au cours de sa session de juin, a soumis certaines formules aux deux parties, toujours

sur la base de la conciliation et dans l'espoir que les deux gouvernements pourraient se mettre d'accord.

Le Comité est obligé d'avouer qu'il a été déçu dans ses espoirs, les deux parties n'ayant pu se rallier aux formules de conciliation proposées par lui.

Les deux parties ayant répudié la solution transactionnelle proposée par le Comité des Trois, celui-ci les a de nouveau convoquées le 2 septembre, en vue d'une dernière tentative de conciliation. Au cours de ces nouveaux entretiens, les représentants des deux pays ont fait part au Comité de certaines propositions. Le représentant hongrois a renouvelé l'offre faite au mois de mars du renvoi à la Cour permanente de Justice internationale de la question relative à la compétence du Tribunal arbitral mixte, mais déclaré qu'il ne lui était pas possible de consentir de nouvelles concessions. Cette offre ne fut pas acceptée par le représentant de la Roumanie, qui, à son tour, soumit certaines formules basées sur les propositions qu'avait faites le Comité des Trois en vue d'une transaction. Ces formules ont été rejetées par le représentant de la Hongrie. Dans ces circonstances, le Comité des Trois fut obligé de renoncer à l'espoir qu'il avait d'arriver à une solution au moyen de la conciliation directe.

Le Comité se trouva donc dans la nécessité de chercher la solution par d'autres moyens. Un examen minutieux de la question de la compétence du Tribunal arbitral mixte lui semblait avoir un intérêt primordial. Il s'est donc posé les questions suivantes :

- 1° Le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois a-t-il capacité pour connaître de demandes soulevées

par l'application de la loi agraire roumaine aux op-
tants et ressortissants hongrois ?

2° Si la réponse à cette question est affirmative,
dans quelle mesure et dans quelles circonstances a-t-
il capacité pour le faire ?

Après avoir étudié et fait étudier ces questions par de
hautes compétences juridiques le Comité est arrivé aux
conclusions suivantes :

Le Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois doit son
origine au Traité de Trianon. C'est un tribunal interna-
tional et sa compétence est, par conséquent, fixée par les
termes du traité qui l'a créé. Il n'a pas de compétence
au-delà de celle que lui a conférée l'accord des parties
contractantes. Les limites de sa compétence se trouvent
définies par les articles 239 et 250 du Traité de Trianon.

La question actuellement soumise à l'examen du Con-
seil se rapporte aux requêtes adressées au Tribunal ar-
bitral mixte, par des ressortissants hongrois, sur la base
de l'article 250. Les dispositions de cet article interdisent
la saisie et la liquidation, prévues à l'article 232 et à l'an-
nexe à la section IV de la partie X du traité, des proprié-
tés des ressortissants hongrois situées sur les territoires
de l'ancienne monarchie austro-hongroise. Elles prévoient
aussi la restitution à leurs propriétaires des biens, libérés
de toute mesure de ce genre et de toute autre mesure de
disposition, d'administration ou de séquestre prises dans
la période qui s'est écoulée entre l'armistice et la mise
en vigueur du traité. Elles autorisent la présentation des
requêtes par les réclamants ressortissants hongrois au

Tribunal arbitral mixte roumano-hongrois prévu à l'article 239.

S'il pouvait être établi, dans un cas particulier, que la propriété d'un ressortissant hongrois a été l'objet d'une saisie ou d'une liquidation ou de toute autre mesure de disposition aux termes des articles 232 et 250, par suite d'une application à ladite propriété de la loi agraire roumaine, et si une requête était présentée en vue d'obtenir la restitution, le Tribunal arbitral mixte aurait juridiction pour accorder satisfaction.

Le Tribunal arbitral mixte n'est pas compétent pour connaître de requêtes soulevées par l'application d'une loi agraire comme telle, à moins que l'hypothèse mentionnée à l'alinéa précédent ne se réalise. Dans ce dernier cas, la compétence du Tribunal arbitral mixte ne serait pas exclue du fait qu'il s'agirait de l'application d'une loi agraire.

Comme il résulte de ce qui précède qu'une requête d'un ressortissant hongrois en vue d'obtenir la restitution de la propriété, conformément à l'article 250, pourrait rentrer dans la compétence du Tribunal arbitral mixte, même si la requête a pour origine une application de la loi agraire roumaine, nous passons à la définition des principes que l'acceptation du Traité de Trianon a rendus obligatoires pour la Roumanie et la Hongrie.

1. *Les dispositions réglant la paix à la suite de la guerre de 1914-1918 n'excluent point l'application aux ressortissants hongrois (y compris ceux qui ont opté pour la nationalité hongroise) d'un plan général de réforme agraire.*

Quant à l'article 250, celui-ci interdit l'application de

l'article 232 à la propriété des ressortissants hongrois dans les territoires transférés. Aux termes de cet article, l'interdiction de retenir et de liquider ne peut restreindre la liberté d'action de la Roumanie au-delà de ce qu'aurait été cette liberté d'action si les articles 232 et 250 n'avaient point existé. A supposer qu'aucune de ces dispositions ne figure dans le Traité, la Roumanie n'en aurait pas moins le droit de promulguer telle loi agraire quelle jugerait appropriée aux exigences de son peuple, sous réserve des obligations découlant des règles du droit international. Or, il n'existe aucune règle de droit international escomptant les ressortissants hongrois d'un plan général de réforme agraire.

La question d'indemnité, quelle que puisse être son importance à d'autres points de vue, n'entre pas ici en ligne de compte.

2. Aucune inégalité ne doit exister entre Hongrois et Roumains, soit dans les termes de la loi agraire, soit dans la manière dont elle est appliquée.

Tout disposition d'un plan général de réforme agraire qui créerait expressément, ou qui aboutirait nécessairement à créer, en fait, une position à part pour les Hongrois, au préjudice de ceux-ci et à l'avantage des Roumains ou des ressortissants d'autres Etats en général, serait de nature à créer une présomption de saisie ou de liquidation déguisée frappant la propriété des ressortissants hongrois, *comme tels*, en violation de l'article 250, et autoriserait le Tribunal arbitral mixte à s'en occuper. Il en serait de même dans l'hypothèse d'une application différentielle de la loi agraire.

L'interdiction pour les Hongrois de posséder des biens immobiliers dans les territoires transférés à la Roumanie, même étendue à tous les étrangers, ne serait pas conforme à l'obligation que la Roumanie a contractée par le traité de permettre aux optants hongrois de conserver leurs biens immobiliers ; mais c'est là une question étrangère à l'article 250.

3. *Les mots « saisie et liquidation », mentionnés par l'article 250, lequel ne vise que les territoires cédés par la Hongrie, s'appliquent uniquement aux mesures prises contre la propriété d'un Hongrois dans lesdits territoires et en tant que ce propriétaire est ressortissant hongrois.*

La faculté que se sont réservée les Puissances alliées par l'article 232 de retenir et liquider les biens hongrois se trouvant sur leur territoire, au moment de l'entrée en vigueur du traité, s'applique aux biens d'un Hongrois en tant que ressortissant d'un pays ex-ennemi. Il ne suffit pas que ces mesures entraînent la saisie des biens hongrois par le gouvernement et que le propriétaire de ces biens soit Hongrois. Il faut encore qu'il s'agisse d'une mesure qui n'aurait pas été édictée ou qui n'aurait pas été appliquée comme elle l'a été, si le propriétaire des biens n'était pas Hongrois.

Le Comité du Conseil se permet donc de suggérer au Conseil de faire les recommandations suivantes :

« a) Inviter les deux parties à se conformer aux principes énumérés ci-dessus ;

b) Inviter la Roumanie à faire réintégrer son juge au Tribunal arbitral mixte ».

Le Comité du Conseil espère que les deux parties pourront, en ce qui concerne chacune d'elles, accepter ces propositions.

En cas de refus de la Hongrie, le Comité estime que le Conseil ne serait pas justifié de procéder à la nomination des deux membres suppléants, conformément à l'article 239 du Traité de Trianon.

En cas de refus de la Roumanie, malgré l'acceptation par la Hongrie des propositions ci-dessus, le Comité estime que le Conseil serait justifié à prendre les mesures nécessaires pour assurer en tout cas le fonctionnement du Tribunal arbitral mixte.

Dans le cas du rejet par les deux parties à la fois des recommandations ci-dessus, le Comité croit que le Conseil aura épuisé le rôle qui lui incombe en vertu de l'article 11 du Pacte.

ANNEXE III

Décision

du Tribunal arbitral mixte hungaro-tchécoslovaque du 31 janvier 1929

Le T.A.M. hungaro-tchécoslovaque, siégeant à la Haye, composé de MM. SCHREIBER président, SZLADITS, arbitre hongrois, HOBZA, arbitre tchécoslovaque, assistés de M. STRUYCKEN, secrétaire neutre agréé par les Gouvernements hongrois et Tchécoslovaque ;

Vu la requête introduite par le Marquis Alexandre PALLAVICINI, le Prince Edouard Egon FUERSTENBERG et les Marquis Alphonse-Charles et Alexandre PALLAVICINI, contre l'Etat tchécoslovaque, enregistrée au Secrétariat le 18 sep. 1923 ;

Vu la demande exceptionnelle d'incompétence déposée par M. l'Agent du gouvernement tchécoslovaque le 25 nov. 1926 ;

Vu les réponses, réplique et duplique incidentelles déposées par les parties en date des 19 avril 1927, 9 janv. et 8 mai 1928 ;

Ouï aux audiences, tenues à la Haye les 15, 16, 17 et 18 janv. 1929. MM. E. LOEWENFELD, avocat à Berlin, F. WIEN-CLAUDI, avocat à Prague, les Professeurs GIDEL, BRUNET et BARTHÉLEMY, avocats à la Cour d'Appel de Paris, mandataires des parties demanderesses.

MM. les Professeurs JÈZE et DIENA, représentants de l'Etat tchécoslovaque et MM. HOBZA et GAJZAGO, Agents des gouvernements tchécoslovaque et hongrois, en leurs plaidoiries et conclusions ;

Vu les actes et documents versés aux débats
Statuant sur l'incident ; — a rendu l'arrêt suivant :

En fait : — Les requérants au nombre de quatre s'adressent au T.A.M. hungaro-tchécoslovaque à des titres divers .

1° Le Marquis Alexandre PALLAVICINI, demeurant soit à Sœvenyhaza (Hongrie), soit à Vienne, Josefsplatz 5, est propriétaire détenteur actuel du domaine constituant le fidei-commis de Jamnitz en Moravie. Il est ressortissant hongrois dans le sens restreint défini à l'art. 246 du Traité de Trianon ainsi qu'il résulte d'un certificat de nationalité joint au dossier.

2° Le prince Edouard Egon FÜRSTENBERG, demeurant à Weitra (Basse-Autriche), agit en qualité de curateur à la substitution fidei-commissaire. Il n'apparaît pas qu'il soit de nationalité hongroise.

3° et 4° Les Marquis Alphonse-Charles et Alexandre PALLAVICINI, fils du premier nommé, agissent en qualité de premiers appelés éventuels à la succession de leur père.

Le T.A.M. hongaro-tchécoslovaque considère le Marquis Alexandre Pallavicini père, comme demandeur principal et les autres requérants comme intervenants au sens du paragraphe 29 du Règlement de Procédure. Le demandeur principal et les intervenants ont constitué les mêmes mandataires et agissent conjointement par la requête introductive d'instance.

L'intervention a été ainsi portée à la connaissance de toutes les parties intéressées par la modification de la demande principale elle-même et aucune opposition n'a été formulée dans les délais prévus au paragraphe 30 du Règlement de Procédure. Elle doit être considérée comme admise.

Toutefois, pour la clarté de l'exposé et pour plus de commodité, il ne sera question dans la suite que du Marquis Alexandre Pallavicini père, étant bien entendu

que les droits et intérêts des intervenants demeurent réservés.

Il est exposé dans la requête que les droits de propriété du Marquis Alexandre Pallavicini sur le domaine de Jamnitz, sis en Moravie, par conséquent sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise, comme il est spécifié au premier alinéa de l'art. 250 du Traité de Trianon, ont été atteints par une série de mesures prises par les autorités tchécoslovaques en exécution de lois et ordonnances édictées en Tchécoslovaquie les : 9 nov. 1918, 16 avril 1919, 11 juil. 1919, 11 mars 1919, 11 juin 1919, 23 juil. 1919, 8 avril 1920, 13 juil. 1922, 17 févr. 1922, 21 janv. 1921, 7 août 1922, 21 sept. 1922, 9 janv. 1920, 7 déc. 1922.

Il lui a d'abord été interdit de vendre ou d'hypothéquer toute terre dépendant de son domaine, sans autorisation des autorités tchécoslovaques. Le domaine a ensuite été séquestré, puis le requérant a reçu notification de l'intention de l'autorité de prendre possession du domaine. Plus tard, l'administration du domaine lui fut retirée. Enfin, il lui a été notifié l'ouverture d'une procédure tendant à l'estimation des biens saisis.

Certaines de ces défenses et décisions des autorités tchécoslovaques ont été inscrites d'office au registre foncier.

Le requérant estime que l'application qui a été faite des lois tchécoslovaques citées à ses propriétés sises en territoire de l'ancienne Monarchie austro-hongroise, est contraire aux dispositions des alinéas 1 et 2 de l'art. 250 du Traité de Trianon et invoquant le troisième ali-

née de ce même article, il demande au T.A.M. hungaro-tchécoslovaque :

1° De condamner l'Etat tchécoslovaque sous suite des frais à lui restituer les biens constituant le domaine fideicommissaire de Jamnitz et tout ce qui en dépend suivant détail indiqué sous toutes réserves, libres de toute mesure de séquestre, de saisie ou de liquidation ou de toute autre mesure de disposition et cela dans l'état où ces biens se trouvaient le 3 nov. 1918, date de l'armistice, et de faire radier toute inscription portée au registre foncier se rapportant à ces mesures.

2° De dire et juger que pour autant que la restitution en nature ne pourrait être effectuée dans l'état où ces biens se trouvaient le 24 avril 1919, et cela pour un motif quelconque, l'Etat tchécoslovaque serait tenu de payer au requérant la pleine valeur de ses biens, soit la valeur commune, et une pleine indemnité pour toute détérioration qui serait survenue depuis ce moment ; dans le cas où l'impossibilité de la restitution en nature serait établie déjà en cours de procès, le Tribunal est invité à fixer la valeur de ces biens et à condamner l'Etat tchécoslovaque à en payer le montant au requérant.

3° Il est enfin demandé au Tribunal de dire et juger que dans le cas où les biens ne pourraient être restitués en nature, ou auraient subi des détériorations, le requérant sera autorisé à introduire auprès du T.A.M. hungaro-tchécoslovaque une action tendant à la pleine indemnisation et cela dans les six mois à compter du jour du refus de l'indemnité.

Cette requête ayant été notifiée à l'Agent d'Etat tchécoslovaque, celui-ci y a opposé une double exception.

1° *Exception d'irrecevabilité.* Les lois et ordonnances tchécoslovaques citées par le requérant en application desquelles les mesures incriminées ont été prises, auraient été toutes édictées en Tchécoslovaquie dans l'exercice de la pleine souveraineté de cet Etat en vue d'une révision de la répartition de la propriété foncière, soit comme il sera dit dans la suite en vue d'une réforme agraire sans qu'aucune conséquence ne puisse être déduite de l'emploi de ce terme ; la Tchécoslovaquie procédant à cette réforme se serait maintenue dans le domaine réservé à sa souveraineté et dès lors tout recours à une juridiction internationale, soit par un Etat, soit par un particulier étranger, serait exclu.

2° Une *exception d'incompétence* basée essentiellement sur la considération que les mesures dont il est excipé ne seraient pas de celles visées dans les deux premiers alinéas de l'art. 250, ni de celles dont il est question à l'art. 232 et dans l'annexe à cet article, parce qu'il leur manquerait certains caractères essentiels de l'avis de l'Agent d'Etat tchécoslovaque, ainsi le caractère dit différentiel et la connexité étroite avec la guerre à laquelle le Traité de Trianon a mis fin ; les deux premiers alinéas de l'art. 250 n'étant pas applicables, le T.A.M. hungaro-tchécoslovaque ne serait pas, à teneur du troisième alinéa, compétent pour entendre la cause.

Aux termes du Règlement de procédure adopté par le T.A.M. hungaro-tchécoslovaque conformément au par. 2 de l'annexe de l'art. 239 du Traité de Trianon la partie défenderesse pouvait soulever le déclinatoire soit dans une demande exceptionnelle avant toute défense au

fond, soit dans la réponse au fond. Le choix de la partie défenderesse lie le Tribunal dès qu'il a été accepté par la partie demanderesse, soit expressément, soit implicitement, ainsi que cela a été le cas. C'est dans ces conditions que la procédure au fond devait être et a été suspendue.

En droit : — Les deux exceptions soulevées par l'Agent d'Etat tchécoslovaque se confondent, à l'examen, en une seule. En effet, dès qu'il est établi qu'une clause du Traité de Trianon confère compétence au T.A.M. pour connaître de l'affaire qui lui est soumise, il doit être admis en même temps que le requérant est autorisé par cette même clause à recourir à la juridiction du dit Tribunal. C'est donc l'exception d'incompétence qui retiendra surtout l'attention du Tribunal.

En abordant cet examen il faut s'inspirer de ce principe que le déclinatoire étant soulevé *in limine litis*, le Tribunal, en se prononçant sur la compétence, doit laisser le fond intact. S'il se déclare compétent, il doit ménager aux parties une situation égale pour les débats sur le fond ; s'il se déclare incompétent, c'est qu'il aura reconnu qu'il n'a aucune qualité pour connaître de l'affaire et que dès lors, en se prononçant sur le fond, il excéderait ses pouvoirs.

Le requérant appuie sa réclamation sur l'art. 250 du Traité de Trianon. Il est dit dans cet article :

« Nonobstant les dispositions de l'art. 232 et de l'Annexe de la Section IV, les biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois ou des sociétés contrôlées par eux, situés sur les territoires de l'an-

cienne Monarchie austro-hongroise ne seront pas sujets à saisie ou liquidation en conformité de ces dispositions...

« Ces biens, droits et intérêts, seront restitués aux ayants-droit, libérés de toute mesure de ce genre ou de toute autre mesure de disposition, d'administration forcée ou de séquestre prises depuis le 3 nov. 1918 jusqu'à la mise en vigueur du présent Traité. Ils seront restitués dans l'état où ils se trouvaient avant l'application des mesures en question. »

« Les réclamations qui pourraient être introduites par les ressortissants hongrois en vertu du présent article, seront soumises au T.A.M. prévu à l'art. 239. » — [Les deux alinéas suivants sont sans rapport avec la cause].

Le requérant est ressortissant hongrois ainsi qu'il a été relevé dans l'exposé des faits. Les biens, objets de la requête, sont situés sur les territoires de l'ancienne Monarchie austro-hongroise. Ces points n'ont pas été contestés, pas plus que les droits de propriété. Il est allégué dans la requête que les dits biens ont été l'objet de la part des autorités tchécoslovaques de mesures ayant eu pour effet d'en enlever aux propriétaires la libre disposition et tendant à affecter finalement la propriété elle-même en transférant tout ou partie de ces biens à des tiers, sans le consentement du propriétaire, le tout comme il est dit au par. 3 de l'Annexe de l'art. 232 du Traité de Trianon. La réalité des mesures alléguées n'est pas contestée et il n'est pas contesté non plus que ces mesures initiées pendant la période d'armistice, soit peu

après le 3 nov. 1918 se soient poursuivies après l'entrée en vigueur du Traité de Trianon ; celles qui ont pu être prises après le 26 juillet 1921 ne sont que la suite, l'aboutissement logique de celles qui ont été prises avant cette date.

Il découle déjà de ces points de fait qui peuvent être considérés comme suffisamment établis, que le cas d'espèce soumis à l'appréciation du T.A.M. rentre bien dans la catégorie des différends qui, à teneur du troisième alinéa de l'art. 250, peuvent lui être soumis et dont il a à connaître.

Le requérant affirme, enfin, que les mesures dont il se plaint sont incompatibles avec les engagements pris par l'Etat tchécoslovaque à l'égard de la Hongrie, engagements spécifiés dans les deux premiers alinéas de l'art. 250. C'est cette dernière affirmation qui est contestée *in limine litis* par la partie défenderesse.

Or, cela c'est le fond même du procès.

En effet, selon ce que le Tribunal viendrait à décider sur ce point, sa décision sur la suite à donner aux conclusions, se trouverait déterminée. *In limine litis*, il suffit au Tribunal de constater que les dispositions du Traité auxquelles il faut recourir pour décider sur la requête se trouvent bien à l'article 250 dont le troisième alinéa établit sa compétence. Or, sur ce point, il ne peut déjà y avoir de doute. C'est donc dans le fond du litige que le défenseur puise les arguments allégués en faveur de son exception.

Or, permettre à une partie de donner à une exception d'incompétence ne pouvant être jugée sans avoir re-

cours au fond, un caractère péremptoire, simplement en la présentant *in limine litis*, serait inadmissible, comme l'a dit la Cour Permanente de Justice Internationale à La Haye dans son arrêt n° 6, page 15.

C'est le fond même du procès que de savoir si les mesures que l'Etat tchécoslovaque a été amené à prendre à l'égard des biens du requérant à raison d'une réforme agraire sont ou non compatibles et jusqu'à quel point elles seraient compatibles avec les engagements stipulés en faveur de la Hongrie dans les deux premiers alinéas de l'art. 250. Le T.A.M. est-il compétent pour trancher cette question ? Il doit déjà être répondu par l'affirmative dès que c'est dans les deux premiers alinéas de l'art. 250 et dans la section IV « Biens, droits et intérêts », de la Partie X du Traité de Trianon que se trouvent les dispositions qui permettront de la trancher. Mais si un doute pouvait subsister, il serait levé par l'examen des travaux préparatoires.

Le troisième alinéa de l'art. 250 du Traité de Trianon y a été inséré sur la demande de la délégation hongroise. Dans une note N° XXXVII, adressée le 19 févr. 1920 au Président de la Conférence de la Paix, Annexe 6, dont le texte se trouve dans le compte rendu des travaux de la Délégation de Paix de Hongrie à Neuilly (T. II, p. 460), la Délégation hongroise signale expressément la législation tchécoslovaque relative à la réquisition de la grande propriété foncière en demandant une déclaration rassurante pour atteindre le but visé par le premier alinéa de l'art. 250. Elle demande en même temps pour le cas « où une discussion surgirait à pro-

pos de l'obligation de restitution », de pouvoir s'adresser au T.A.M. « qui devrait être autorisé à établir une indemnité en faveur de la partie lésée dans le cas où la puissance intéressée ne satisferait pas à l'obligation de restitution ».

Dans la réponse des Puissances alliées et associées, aux remarques de la Délégation hongroise sur les conditions de paix, réponse adressée à la susdite Délégation le 6 mai 1920, il est dit à propos de l'art. 250 :

« Les différentes observations présentées par la Délégation hongroise relativement au traitement appliqué par la Roumanie et la Tchécoslovaquie à la propriété immobilière constituent une question d'interprétation du Traité de Paix, qui ne saurait être réglée actuellement ».

« Les Puissances alliées n'ont par ailleurs pas d'objection contre le recours au Tribunal Mixte proposé par la Délégation hongroise pour le règlement des contestations relatives à la restitution aux ressortissants de l'ancien Royaume de Hongrie de leurs biens, droits ou intérêts situés en territoire transféré, telle qu'elle est prévue par l'art. 250 du Traité.

« En conséquence, elles sont d'accord pour compléter cet article au moyen des mots ci-après : Les réclamations qui pourraient être introduites par les ressortissants hongrois en vertu du présent article seront arbitrées par le T.A.M. prévu à l'art. 239 ».

Ces textes sont parfaitement clairs et ne laissent place à aucune ambiguïté : Il appartient au T.A.M. de ju-

ger les réclamations qui pourraient être introduites par les ressortissants hongrois en vertu de l'art. 250, *y compris celles qui seraient soulevées par l'application de la réforme agraire tchécoslovaque.*

On pourrait même dire que ce sont plus particulièrement ces dernières qui ont provoqué l'introduction du troisième alinéa dans le texte de l'article 250.

Il est vrai que la partie défenderesse a produit, au cours des débats la copie de deux lettres, l'une adressée le 8 août 1919 par M. Benès à M. Dutasta, Secrétaire général de la Conférence de la Paix et l'autre, la réponse, adressée le 13 août 1919 par le Président de la Commission des Nouveaux Etats et de la Protection des Minorités à M. Benès. Ces documents appellent deux observations. Ils sont antérieurs de plusieurs mois aux notes citées plus haut. Ensuite, ils ne paraissent pas avoir de rapport direct avec la question soumise actuellement au T.A.M. Ils ne touchent en tout cas en rien la question de la compétence et ce n'est que dans l'examen du fond qu'il pourrait être, le cas échéant, tenu compte des principes juridiques qui y sont émis.

L'art. 239 et le troisième alinéa de l'art. 250 du Traité de Trianon constituent une clause compromissaire d'une portée étendue, mais ne contenant aucune réserve relative à la souveraineté ou aux intérêts vitaux des parties contractantes. Une pareille réserve ne se présume pas. La compétence du T.A.M. n'est donc limitée en rien par ces considérations. Ce tribunal a toute liberté, jugeant au fond, d'apprécier l'étendue des engagements pris par l'Etat tchécoslovaque à l'égard de la Hongrie par les

deux premiers alinéas de l'art. 250, engagements avallés par toutes les Puissances alliées et associées qui ont signé et ratifié le Traité.

C'est à la suite des débats sur le fond également que le Tribunal pourra examiner utilement si les ressortissants hongrois peuvent prétendre à un traitement préférentiel par rapport aux ressortissants tchécoslovaques ou si l'égalité de traitement constitue le maximum de leurs droits. En tous cas, la différentialité ne saurait être une condition de la compétence du T.A.M., c'est un point du fond du litige.

La partie défenderesse a considéré comme condition de la compétence du T.A.M., que les mesures incriminées aient eu un rapport *de connexité étroite* avec la guerre à laquelle le Traité de Trianon a mis fin. Une telle condition n'est formulée expressément ni dans les deux premiers alinéas de l'art. 250, ni dans l'art. 232 ou son Annexe. Le deuxième alinéa de l'art. 250 mentionne bien des mesures prises pendant la période d'armistice et l'art. 232 traite de « mesures exceptionnelles de guerre », ce qui implique qu'il devrait exister un certain rapport entre les mesures incriminées et la guerre ; ne suffit-il pas cependant d'un rapport temporel pour que la compétence du T. A. M. soit fondée ? Le T. A. M. a admis en l'espèce une connexité entre les mesures alléguées et la guerre dès que la question de la compétence du T.A.M. a été soulevée en relation avec la réforme agraire tchécoslovaque au cours des négociations de paix. Ce ne serait qu'en traitant le fond que pourraient être examinés les effets qu'aurait sur la solution du litige une connexité plus étroite encore des mesures incriminées avec la guerre.

Enfin, l'Etat défendeur s'est prévalu des conclusions du rapport présenté par Sir Austen Chamberlain au Conseil de la S.D.N. au mois de septembre 1927 à l'occasion d'un différend survenu entre la Hongrie et la Roumanie à propos d'un cas présentant de grandes analogies avec l'affaire présentement soumise au T.A.M. hungaro-tchécoslovaque. L'Etat défendeur semblerait prêt à admettre la compétence de ce Tribunal sous les conditions indiquées dans les trois points formant la conclusion de ce rapport, mais pas au-delà. L'Etat défendeur admet cependant que le T.A.M. hungaro-tchécoslovaque ne saurait être lié par ces conclusions, et cela avec raison. Quelqu'intérêt que présentent les considérations juridiques développées dans le rapport de Sir Austen Chamberlain, le T.A.M. doit constater que le Conseil de la S.D.N., autorité de caractère éminemment politique, n'a pu prétendre donner une solution judiciaire au différend roumano-hongrois. Il était saisi de ce différend par la Roumanie en vertu de l'art. 11 du Pacte de la S.D.N. et sur la base de cet art. 11, il remplissait son rôle politique de médiateur et de conciliateur. C'est en vue de ce rôle que des juristes, qui n'ont point été nommés, ont pu être consultés et que Sir Austen Chamberlain a déposé son rapport. C'est une proposition de conciliation qui a été faite aux deux parties et sur la base de laquelle ces dernières n'ont d'ailleurs pas pu s'entendre.

Le T.A.M. hungaro-tchécoslovaque qui a aujourd'hui un tout autre rôle, et qui doit juger, constate en outre que les conclusions du rapport de Sir Austen Chamber-

lain portent déjà sur le fond du litige et même essentiellement sur le fond du litige. Ce n'est qu'après s'être déclaré compétent et après les débats sur le fond que le Tribunal pourra, le cas échéant, examiner s'il y a lieu et dans quelle mesure il y aura lieu de s'en inspirer.

Pour tous ces motifs et en réservant pour les débats sur le fond un plus ample examen des arguments déjà développés par les deux parties, pour autant qu'ils seraient maintenus, le T.A.M. hungaro-tchécoslovaque

SE DÉCLARE COMPÉTENT,

retient l'affaire et ordonne un nouvel échange d'écritures sur le fond,

réserve les frais et dépens.

Le présent arrêt a été adopté à la majorité de deux voix contre une à La Haye, le 31 janvier 1929.

Une opinion divergente a été annoncée par M. le Professeur Hobza, Arbitre tchécoslovaque, et sera jointe à l'arrêt.

Signé : SCHREIBER, *Président.*

SZLADITS,

A.J.N.M. STRUYCKEN, *Secrétaire.*

ANNEXE IV

Décision du T. A. M. hungaro-yougoslave du 14 Mai 1929

Le Tribunal Arbitral Mixte hungaro-serbe-croate-slovène, séant à Lucerne, à l'ancien Hôtel de Ville,

Et composé de MM. van Slooten, président, de Zoltàn, arbitre hongrois ; Arandjelovich, arbitre serbe-croate-slovène ;

Vu la requête introduite par Mme Elisabeth Schmidt, veuve D^r Ladislav Lelbach, ressortissante hongroise, demeurant à Baja, contre l'Etat serbe-croate-slovène, requête tendant à ce qu'il plaise au Tribunal condamner l'Etat défendeur à restituer à la requérante les immeubles mentionnés dans la requête, libres de toute mesure restrictive du droit de propriété ayant un caractère de confiscation ou de spoliation, dans l'état où ils se trouvaient avant l'application de ces mesures, rétablir l'état antérieur dans les livres fonciers ; condamner l'Etat défendeur à restituer également à la requérante tous les objets d'inventaire affectés à l'usage des immeubles ruraux en question et énumérés en l'annexe sous le numéro 29 ; condamner, en outre, l'Etat défendeur à payer indemnité complète pour les détériorations et la privation de jouissance, de même que pour les frais et débours encourus par suite des mesures indûment appliquées ; subsidiairement, pour le cas où il serait prouvé péremptoirement au procès que les biens ou quelques-uns de leurs parties, ou quelques-uns de leurs accessoires ne peuvent

être restitués, condamner l'Etat défendeur à payer également indemnité pour les objets disparus ; fixer chaque fois le montant des indemnités ex-æquo et bono, prenant en considération toutes les circonstances de l'espèce et en tout cas jusqu'à concurrence du montant dont il sera justifié au cours du procès ; en tout état de cause, condamner l'Etat défendeur à tous frais et dépens tant de la présente instance que de toutes autres qui auraient été ou qui seraient imposées à la requérante par suite des mesures en question ;

Vu la réponse de l'Etat serbe-croate-slovène tendant à ce qu'il plaise au Tribunal se déclarer incompétent pour connaître de la demande, dire qu'elle est non recevable, la rejeter comme mal fondée, condamner la requérante à tous dépens ;

Vu la réplique de la requérante persistant dans les conclusions de la requête ;

Vu la duplique de l'Etat défendeur persistant également dans ses conclusions ;

Où à l'audience des 6, 7 et 8 mai, M. Erwin Loewenfeld, avocat à Berlin, René Brunet et Joseph Barthélemy, professeurs et avocats à Paris, Gilbert Gidel, professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Paris ; mandataires de la requérante ;

MM. Soubotitch et Gajzàgó, agents des Gouvernements, en leurs plaidoiries et conclusions ;

Attendu que les parties ont demandé que l'exception d'incompétence soit jugée séparément avec suspension de la procédure sur le fond ; qu'il convient d'accéder à cette demande ;

Attendu qu'il a été stipulé à l'article 250 du Traité de Trianon que nonobstant les dispositions de l'article 232 et de l'Annexe de la section IV, les biens, droits et intérêts des ressortissants hongrois ou des sociétés contrôlées par eux, situés sur les territoires de l'ancienne monarchie austro-hongroise, ne seront pas sujets à saisie ou liquidation en conformité de ces dispositions ; que l'art. 250 dit, en outre, que ces biens, droits et intérêts seront restitués aux ayants-droit, libérés de toute mesure de ce genre ou de toute autre mesure de disposition, d'administration forcée et de séquestre prises depuis le 3 novembre 1918 jusqu'à la mise en vigueur du Traité ; qu'ils seront restitués dans l'état où ils se trouvaient avant l'application des mesures en question ;

Attendu que le troisième alinéa du même article attribue compétence au T.A.M. pour statuer sur les réclamations qui pourraient être introduites par les ressortissants hongrois en vertu des stipulations ci-dessus ;

Attendu que l'action intentée par la dame Leibach, ressortissante hongroise au sens de l'art. 250, contre l'Etat défendeur, est fondée sur ce que, malgré ces stipulations, ce dernier a pris, au lendemain de l'armistice, et poursuivi jusqu'à la date de la requête, à l'égard de certains héritages ruraux appartenant à la requérante comme usufruitière et à sa fille mineure, dont elle est la représentante légale, comme nu-propriétaire, domaines situés sur les territoires transférés, tout un système de mesures ayant eu pour effet d'en enlever aux propriétaires la disposition et tendant à affecter la propriété elle-même, en transférant tout ou partie de ces biens à une

autre personne que les propriétaires, sans le consentement de celles-ci et sans indemnité ; qu'il s'ensuit que les points de fait contenus dans la requête introductive de l'instance et, qui n'ont pas été contestés par l'Etat défendeur, fournissent les éléments nécessaires pour établir d'une manière générale la compétence du Tribunal de céans ;

Attendu que l'exception d'incompétence opposée par l'Etat défendeur est tirée du fait qu'il s'agit en l'espèce de la réforme agraire yougoslave, mesure ne rentrant pas dans la catégorie des saisies, liquidations, etc., sur lesquelles le Tribunal est appelé à statuer ;

Mais attendu que le Tribunal est compétent pour statuer sur la question de savoir si une mesure rentre dans la catégorie de saisies ou liquidations prohibées par l'article 250, encore que cette mesure s'annonce comme réforme agraire ;

Attendu que cela résulte, tout d'abord, de l'article 250 lui-même, qui attribue compétence au Tribunal sans restriction ;

Attendu que cette manière de voir se trouverait au besoin corroborée par les données historiques ; qu'il découle, en effet, de la réponse des Puissances alliées et associées adressée, le 6 mai 1920, à la Délégation hongroise, que, de l'avis de ces Puissances, les différentes observations présentées par ladite délégation relativement au traitement appliqué par certains Etats successeurs à la propriété immobilière constituent une question d'interprétation du Traité de Paix ; que, dans la même réponse, les Puissances alliées et associées se sont ralliées à

la proposition hongroise d'attribuer compétence au T.A. M. pour le règlement des contestations relatives à la restitution aux ressortissants de l'ancien royaume de Hongrie de leurs biens, droits et intérêts situés en territoire transféré, telle qu'elle est prévue par l'art. 250 du Traité ; que le rapport direct existant entre cette première observation et la concession qui la suit de près, ne saurait être méconnu ;

Attendu, il est vrai, que l'Etat défendeur expose que le système spécial de ses lois et ordonnances concernant la réforme agraire, initié peu après la prise de possession des territoires ultérieurement transférés et développé jusqu'à l'heure actuelle, n'a rien de commun avec la saisie et la liquidation prévues par les articles 232 et 250 ; que cette législation, qui s'applique aux ressortissants serbes-croates-slovénes comme aux étrangers, était exigée péremptoirement et justifiée par des raisons politiques, économiques et sociales demandant la démocratisation de la propriété foncière ; que l'application faite de cet ensemble de dispositions à l'égard des propriétés litigieuses ne saurait non plus être qualifiée de saisie ou de liquidation au sens des articles précités ;

Attendu que la requérante, en admettant qu'il appartienne au Royaume souverain des Serbes, Croates et Slovénes de choisir les principes suivant lesquels il entend organiser sur son territoire le système de la propriété foncière, soutient qu'en l'espèce les mesures légales en question, en tant qu'elles s'appliquent aux biens hongrois en territoire transféré, sont contraires aux engagements pris par l'Etat défendeur en souscrivant au

Traité de paix ; que, plus particulièrement, l'application partielle de ces dispositions de la part des autorités S.H.S. aux propriétés hongroises, application qui a abouti à une spoliation sans indemnité, constitue un moyen indirect par lequel le Gouvernement Serbe-Croate-Slovène, sous prétexte d'une réforme agraire, a effectué une liquidation prohibée par l'article 250.

Attendu, toutefois, que ce différend intéresse le fond même du litige ; qu'il appartient, dès lors, au jugement sur le fond de le trancher ;

Attendu qu'il est exact de dire que le Tribunal devrait se déclarer incompétent, si un examen provisoire des allégations des parties pouvait démontrer que sont manifestement erronées les conclusions de la requérante, tendant à établir l'existence d'un rapport juridique entre les mesures acquises au procès et les articles du Traité dont l'interprétation a été confiée au Tribunal ; mais que tel n'est pas le cas en l'espèce ; que, sous ce rapport, il échet de constater, sommairement et sans préjudice du fond, que les parties sont unanimes à reconnaître que les questions soulevées par la requête doivent trouver leur solution dans les articles 232 et 250 du Traité, dispositions dont il appartient au Tribunal de déterminer la portée juridique ;

Attendu qu'il suit de ce qui précède que doit être rejeté le déclinatoire d'incompétence soulevé par l'Etat défendeur ;

Par ces motifs :

Se déclare compétent ;

Renvoie les parties à l'instruction du fond ; Frais et dépens réservés.

Signé : G. VAN SLOOTEN AZN.

BÉLA DE ZOLTAN.

A.J.N.M. STRUYCKEN.

BIBLIOGRAPHIE

- BAMBERGER Daimling : Folgen einer überstürzten Agrarreform (Industrie u, Handelszeitung).
- BARBEROT. — De la propriété dans les rapports internationaux (Thèse, Paris, 1887).
- BASDEVANT J., JÈZE G. et POLITIS N. — Les traités de paix ont-ils limité la compétence législative de certains Etats (Paris, éd. M. Picard, 1927).
- BLOCISZEWSKY. — La compétence de la C.P.J.I. (R.G.D.I. 1922, p. 27 ss.).
- BOSIANO. — La politique paysanne en Roumanie depuis la guerre (Thèse, Paris, 1920).
- BORCHARD, E.M. — La protection des nationaux à l'étranger. (Bibliotheca Visseriana de Leyde 1924, t. III).
- BRAESCO J. et SESCOIREANO. — La réforme agraire en Roumanie (Bulletin de la Société de législation comparée) (Juillet-Septembre 1925).
- BUSTAMANTE, A. — La Cour permanente de Justice internationale. 1^{er} volume (Paris 1925)-
- BUTLER, N. MURRAY. — Esprit international, considération sur le règlement juridique des différends internationaux. Paris, 1914.
- La base d'une paix durable : 1917.
- CHAUWES A. et CHAUDIN, P. — La liquidation des biens ennemis en France d'après les termes des Traités de Paix — Manuel pratique (Pedone 1921).

CONSTANTINESCO, M. — L'évolution de la propriété rurale et la réforme agraire en Roumanie (Bucarest, ed. Cultura natională, 1925).

DARIN, Y. — La philosophie de l'ordre juridique positif. Sirey, 1929.

DESCAMP. — Conférence internationale de la paix, rapport à la Conférence pour le règlement pacifique de conflits internationaux.

DESCAMP et RENAULT. — Recueil international des Traités du XX^e siècle, 1901.

DUPUIS, Ch. — Le différend roumano-hongrois au Conseil de la S.D.N. en Septembre 1927 (R.D.I., p. 893).

ECONOMO. — Les phases de la propriété foncière en Roumanie jusqu'aux lois agraires de 1907 (Thèse, Paris, 1911).

ETIENNE, Auguste. — La notion d'expropriation, son évolution (Thèse, Paris, 1926).

FAUCHILLE. — Traité du droit international public.

FERNANDEZ, R. — Les Etats-Unis et la C.P.J.I. (Bruxelles, 1927, ed. van Sulper).

FIGORE. — L'excès de pouvoir de l'arbitre (R.G.D.I. 1910, p. 118 ss. et 247 ss.).

FRANQUEVILLE, B. — De l'œuvre de la C.P.J.I., t. II.

LE FUR, L. — Droit international et droit rationnel (R.D.I., p. 658).

La réforme agraire en Roumanie et le conflit avec la Hongrie (Gull. mens. de la Soc. de législ. comp., 1927, N^o 10).

- LE FUR, L. et CHKLAVER, G. — Recueil de textes de droit international public (Paris. Librairie Dalloz, 1928).
- GARNER, J. W. — Des limitations à la souveraineté nationale par le droit international (Rev. de droit intern. et de législ. comp. 1925, p. 55).
- GUERMANOFF, D. — L'excès de pouvoir de l'arbitre. Paris (Thèse), 1929.
- GIDEL, G. — L'arrêt n° 7 de la C.P.J.I. (R.D.I. 1^{re} année, p. 76 ss).
- Droits et devoirs des nations, théorie classique des droits fondamentaux des Etats (Rec. Acad. de droit intern. de la Haye, t. 10, 1925),
- GIDEL G. et BARRAULT. — Les traités de paix et les intérêts privés (1921).
- GRIGORESCO. — Politique agraire en Roumanie (Thèse, Paris, 1912).
- HATSCHEK. — Völkerrecht (1923).
- HIS, E. — Gutachten zum ungarisch-rumänischen Streit (Ostrecht 1927, p. 1.335 ss).
- HOIJER, O. — La solution pacifique des litiges internationaux, 1905.
- HUDSON, MANLEY, O. — Les avis consultatifs de la C.P. J.I. (Rec. de l'Acad. de droit intern. de la Haye, T...).
- HUNGARY KULUGYMINISZTERIUM. — Recueil des actes et documents relatifs à l'affaire de l'expropriation par le Royaume de Roumanie des biens immobiliers des optants hongrois.

INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. — Responsabilité des États en raison des dommages causés sur leur territoire à la personne ou aux biens étrangers (R.D. I., 1927, p. 844).

ISAY. — Die privaten Rechte u. Interessen im Friedensvertrag (3^e éd.).

JÈZE, G. — Principes généraux de droit administratif (T. I, 3^e éd., 1925).

La réforme agraire tchécoslovaque et l'art. 250 du Traité de Trianon. Notes de jurisprudence (R. D.P., 1929, T. XLVI, n^o 1).

JOURNAL OFFICIEL DE LA S.D.N. 1923, 1927, 1928.

KAUFMANN, P. — Die Fortbildung der internationalen Schiedsgerichtbarkeit seit dem Weltkrieg (Frankfurter Abhandlungen Heft 2).

KELSEN. — Das Problem der Suveränität u. die Theorie des Völkerrechts (1920).

Les rapports de système, entre le droit interne et le droit international public (Rec. de Cours de l'Acad. de droit intern. de la Haye), T. XIV, 1927.

KRABBE, H. — L'idée moderne de l'Etat (Rec. de cours de l'Acad. de droit intern. de la Haye, 1926), t. XIII.

LACOSTE. — De la chose jugée en matière civile, criminelle, disciplinaire et administrative (2^e éd., 1904).

LAMMASCH, H. — Die Lehre von der Schiedsgerichtbarkeit in ihrem ganzen Umfange, 1913.

Die Rechtskraft internationaler Schiedsprüche (1913).

LANDRY. — De l'utilité sociale de la propriété individuelle.

LAPRADELLE (DE), A.G. — De Lausanne à Genève (R.D.I. 1^{re} année, p. 760).

L'excès de pouvoir de l'arbitre (R.D.I. N° 5, 2^e année, N° 1).

Recueil de la jurisprudence des Tribunaux arbitraux mixtes (1927).

Causes célèbres du droit des gens. La réforme agraire tchécoslovaque devant la justice internationale, 1929.

La réforme agraire yougoslave devant la juridiction arbitrale mixte : l'Arrêt du 14 mai 1929 (R.D.I. N° 10, 1929).

LAPRADELLE (DE) et NIBOYET. — Répertoire de droit international, 1929.

LAPRADELLE (DE) et POLITIS. — Recueil des arbitrages internationaux, T.I,

LEDUC. — L'intervention des pouvoirs publics en vue de faciliter l'accession à la petite propriété (Thèse, Paris, 1924).

LODER, B. — L'arbitrage et la Justice internationale (Bull. de l'Institut intermédiaire international, 1923, T. IX).

LOUTER (DE). — Droit international public positif 1920.

MAGYARY, G. — Die internationale Schiedsgerichtbarkeit im Völkerbunde.

MANDELSTAM, A. N. — La conciliation internationale d'après le Pacte et la jurisprudence du Conseil

de la S.D.N. (Rec. des Cours de l'Académie de La Haye, T. XIV, 1926).

MARBURG, E. — Der rumaenisch-ungarische Optantens-treit vor dem Gemischten Schiedsgericht und dem Völkerbund (Leipzig, 1928).

MERIGNHAC. — Traité théorique et pratique de l'arbitrage international (Paris, 1895).

Conférence internationale de la Paix, 1900.

MEURER. — Friedensrecht der Haager Konferenz.

MEZGER. — Die Auslegung des Versailler Vertrags, 1926.

MIHAIL, M. — La Roumanie agricole, après la guerre mondiale (Thèse, Paris, 1921).

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES HONGROIS. — Les négociations de la Paix hongroise (vol. I, IV).

MONITORUL OFICIAL : N° 117 du 12 Septembre 1919 — N° 55 du 12 Juin 1920 — N° 174 du 4 Novembre 1921 — N° 79 du 12 Juillet 1922 — N° 82 du 17 Juillet 1921 — N° 93 du 30 Juillet 1921 — N° 64 du 28 Juillet 1922. Bucarest.

MOORE, J.-B. — Les avis consultatifs. Publication de la C.P.J.I. Série D, N° 2, p. 383.

NEGULESCO. — La loi agraire en Roumanie et son application aux optants hongrois de Transylvanie (Rec. de droit intern. et de législ. comp. 1920, N° 1-2).

NIPPOLD. — Die Fortbildung des Verfahrens der voelkerrechtlichen Streitigkeiten, 1907.

Das Werk von Haag, 1914, t. I.

NYS. — La révision de la sentence arbitrale (Rev. de droit intern. et de législ. comparée 1910, p. 600 ss.)

PHILIMORE GRENVILLE. — Immunité des Etats au point de vue de la Juridiction ou de l'exécution forcée (Rec. Acad. de La Haye), vol. 8.

PILLET. — La théorie générale des droits acquis (Rec. de l'Acad. de La Haye), vol. 8.

POLITIS, N. — Le problème des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux (Paris, Hachette, 1925).

Trois cas d'excès de pouvoir dans les arbitrages internationaux (Revue Bleue 1927, p. 678).

La Justice internationale (1924).

RABEL. — Rechtsvergleichung vor den G. Sch. G. (1923).

RECUEIL DES DÉCISIONS DES TRIBUNAUX ARBITRAUX MIXTES sous la direction de M. Gidel.

REDSLOB. — Histoire des grands principes du droit des gens, 1923. Théorie de la S.D.N. (Paris, 1927).

LA RÉFORME AGRAIRE EN ROUMANIE ET LES OPTANTS HONGROIS DE TRANSYLVANIE devant la S.D.N. (2^e vol. 1927 et 1928, Imprimerie du Palais).

LA RÉFORME AGRAIRE ROUMAINE EN TRANSYLVANIE devant la Justice Internationale et le Conseil de la Société des Nations (Paris, Editions internationales, 2^e vol., 1928).

LA RÉFORME AGRAIRE EN ROUMANIE ET LES OPTANTS HONGROIS DE TRANSYLVANIE devant la S.D.N., Mars-Juillet, 1923 (Paris, éd. Jouve et Cie, 1924).

ROMMENHOELLER, C. G. — La Grande Roumanie, sa structure économique, sociale, financière, politique et particulièrement ses richesses (La Haye, Martinus Nyhoff, 1926).

- ROUSSEAU. — La compétence de la S.D.N. dans le règlement des conflits internationaux (Paris, 1927).
- RUSSU Sirianu : Roumains de Transylvanie (Thèse, 1916).
- SCHAETZEL, W. — Rechtskraft u. Anfechtung von Entscheidungen internationaler Gerichte. (Frankfurter Abhandlungen Heft, 6).
- SALVIOLI, G. — La jurisprudence de la C.P.J.I. (Rec. de l'Acad. de La Haye, 1926),
- SCHUCKING U WEHBERG. — Die Satzung des Voelkerbundes (2° éd.).
- STEICHELE, A. — Uber die gutachtliche Tätigkeit des Weltgerichtshofs (Die Friedens Warte, Heft, 4 Avril 1929).
- SCHINDLER. — Les Traités de conciliation et d'arbitrage (Rev. de droit intern. et de législ. comp. 1925).
- SCOTT, James BROWN. — L'évolution d'une juridiction internationale permanente, 1919.
Universalité du droit des gens (R.D.I. 1927, p. 637).
- STRUPP, K. — Théorie u Praxis des Völkerrechts (Ed. Liebman Berlin).
Wörterbuch des Völkerrechts.
Die Zuständigkeit der Gemischten Schiedsgerichte des Versailler Friedensvertrages.
(Ed. J. Bensheimer, Mannheim, 1923).
- SUBBOTICH, J. V. — Effets de la dissolution de l'Autriche-Hongrie sur la nationalité de ses ressortissants (Thèse, Paris, 1926).

TASCA, G. — Les nouvelles réformes agraires en Roumanie (Thèse, Paris, 1910).

TRIEPEL, H. — Virtuelle Staatsangehörigkeit, 1921.

Les rapports entre le droit interne et le droit international (Rec. de l'Acad. de La Haye, 1923).

VERDROSS. — Zur Konfiskation auslaendischen Privateigentums nach Friedensvölkerrecht (Z. f. Off. R. 1924, IV).

Fondement du droit international (Rec. de l'Acad. de La Haye, T. 16, 1927).

VISSCHER, Ch. (DE). — La responsabilité des Etats (Bibl. Visseriana, T. II), Leyde, 1924.

« L'interprétation du Pacte au lendemain du différend italo-grec » (Rev. de dr. intern. et de législ. comparée, 1924, p. 225).

Les gouvernements étrangers en justice (Rev. de dr. intern. et de législ. comp., 1922-23).

WAUTERS, A. — La réforme agraire en Europe (Bruxelles, 1928).

WEISS, A. — Compétence ou incompétence des Tribunaux à l'égard des Etats étrangers (Rec. de l'Acad. de La Haye, T. I, 1923).

WITENBERG. — Etude sur la compétence des Tribunaux arbitraux mixtes (1925).

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE I

Aperçu historique de l'affaire des Optants hongrois	5
--	---

CHAPITRE II

Première instance devant le Conseil de la S.D.N.	24
<i>Section II.</i> — Précédents historiques de la réforme agraire en Roumanie	27
<i>Section III.</i> — Régime des biens des Optants. Article 63 du Traité de Trianon. Article 3 du Traité des Minorités du 3 Décembre 1919	43
<i>Section IV.</i> — L'absentéisme dans la réforme agraire roumaine	48
<i>Section V.</i> — Devant le Conseil de la S.D.N. en Avril 1923	56
<i>Section VI.</i> — L'accord de Bruxelles	59
<i>Section VII.</i> — L'importance de l'accord de Bruxelles.	73

CHAPITRE III

<i>Section I.</i> — L'affaire des Optants hongrois devant le Tribunal Arbitral mixte	75
<i>Section II.</i> — Précédents historiques de la rédaction de l'article 250 du Traité de Trianon	78

<i>Section III.</i> — Mesures exceptionnelles de guerre et mesures de disposition selon les traités de Paix de 1919-1920	84
<i>Section IV.</i> — Conditions de la liquidation	92
<i>Section V.</i> — La liquidation selon la jurisprudence des Tribunaux arbitraux mixtes	95
<i>Section VI.</i> — La liquidation telle qu'elle est conçue par la jurisprudence de la Cour Permanente de Justice Internationale de La Haye	98
<i>Section VII.</i> — La réforme agraire et l'article 250 du Traité de Trianon	102
<i>Section VIII.</i> — Tribunaux arbitraux mixtes. Tribunaux d'exception	107
<i>Section IX.</i> — La décision du Tribunal arbitral mixte Roumano-Hongrois dans l'affaire des Optants hongrois	116
<i>Section X.</i> — Deux décisions récentes des T.A.M. dans des affaires agraires	134

CHAPITRE IV

Devant le Conseil de la S.D.N.	141
<i>Section I.</i> — L'excès de pouvoir et la décision du T.A.M. de Janvier 1927	142
<i>Section II.</i> — La compétence du Conseil de la S.D.N. en vertu de l'article 11, alinéa 2	153
a) L'exception de la chose jugée	155
b) Séparation des pouvoirs dans les cadres de la S.D.N.	158

<i>Section III. — La nomination des juges aux T.A.M., en vertu de l'article 239</i>	167
<i>Section IV. — La décision du Conseil de la S.D.N. du 17 Septembre 1927</i>	175
<i>Section V. — Les décisions du Conseil du 9 Mars et du 8 Juin 1928</i>	185
<i>L'expropriation sans indemnité complète</i>	187
CONCLUSIONS	193
ANNEXES	199
BIBLIOGRAPHIE	237

Vu et permis d'imprimer

Le Recteur de l'Académie de Paris,

S. CHARLÉTY.

Vu :

Le Doyen,

H. BERTHÉLEMY.

Vu :

Le Président,

L. LE FUR.

